

N° 446

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 2000

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1) sur les troisièmes
contrats de plan Etat-Régions (1994-1999),*

Par M. Pierre ANDRÉ,
Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Joël Bourdin, président ; MM. Serge Lepeltier, Marcel Lesbros, Georges Mouly, Jean-Pierre Placade, vice-présidents ; Mme Odette Terrade, secrétaire ; M. Pierre André, Mme Janine Bardou, MM. Alain Hethener, Patrick Lassourd, Henri Le Breton, Daniel Percheron, Roger Rinchet, Gérard Roujas, Alain Vasselle, membres.

Contrats de Plan - Aménagement du territoire - Concertation - Conseil Economique et social régional - Contractualisation - Contrats - Contrats de Ville - Coordination interministérielle - DATAR - Décentralisation - Déconcentration - Dépenses publiques - Etat-stratège - Evaluation - Financements croisés - Investissements publics - Péréquation - Plans - Planification - Politiques publiques - Prospective - Réforme de l'Etat - Régions - Transferts de charges.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	10
CHAPITRE I : LA PRÉPARATION DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION	15
I. LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION	15
A. DES MODALITÉS FIXÉES UNILATÉRALEMENT PAR L'ÉTAT	15
B. UNE PROCÉDURE D'ÉLABORATION RENOUVELÉE	16
C. UNE PROCÉDURE ELOIGNÉE DE SON SUPPORT LÉGISLATIF	20
II. LA PRÉPARATION DES PROPOSITIONS DE L'ÉTAT : DES TEXTES À LA PRATIQUE	23
A. UN DISCOURS RATIONNEL SUR L'ÉTAT-STRATÈGE	23
B. DES PRATIQUES DÉCEVANTES.....	25
III. L'ÉLABORATION DES PROPOSITIONS DES RÉGIONS	32
A. UNE RÉFLEXION STRATÉGIQUE ET PROSPECTIVE.....	32
B. UNE CONCERTATION PARFOIS TROP FORMELLE.....	34
1. <i>La concertation avec les autres collectivités locales</i>	36
2. <i>L'apport des Conseils économiques et sociaux régionaux</i>	40
3. <i>Les consultations des acteurs économiques et des citoyens</i>	42
CONCLUSION	43
CHAPITRE II : UNE NÉGOCIATION DÉSÉQUILBRÉE	44
I. DES PARTENAIRES INÉGAUX	44
A. UNE NÉGOCIATION PRÉCIPITÉE.....	44
B. UNE NÉGOCIATION INÉGALE.....	45
C. UNE NÉGOCIATION EFFICACE ?.....	51
II. UN DÉSÉQUILIBRE LÉGITIME ?	53
A. LE POINT DE VUE DE L'ÉTAT.....	53
B. LE POINT DE VUE DES RÉGIONS.....	55
C. DES LOGIQUES IRRÉDUCTIBLES ?.....	57

III. LÉGIFÉRER POUR RÉÉQUILIBRER L'ÉLABORATION DES CPER ?	63
A. CONTRATS ET ÉGALITÉ.....	63
B. CONTRATS, ÉGALITÉ ET LÉGALITÉ.....	64
CHAPITRE III : LES CONTRATS DE PLAN	66
I. LA PRÉSENTATION DES CONTRATS DE PLAN	66
A. UNE ARCHITECTURE SEMBLABLE.....	66
B. DES FORMES TRÈS DIVERSES.....	68
II. LES PROGRAMMES DES CONTRATS DE PLAN	74
A. DES ACTIONS HÉTÉROCLITES ET PARFOIS FLOUES	74
B. LE RISQUE D'UN SAUPOUDRAGE DES CRÉDITS	80
C. UNE CONSÉQUENCE : L'AFFAIBLISSEMENT DE LA NOTION DE PROJET.....	83
D. PRÉCONISATIONS.	85
III. LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DES CONTRATS DE PLAN.	86
A. DES MONTANTS FINANCIERS MAL ET SOUS-ESTIMÉS... ..	86
B. ...MAIS DES ENGAGEMENTS À NE PAS SURESTIMER	91
C. L'AUGMENTATION PARADOXALE DE LA PART DES COLLECTIVITÉS LOCALES	94
IV. RÉFLEXIONS SUR LE CHAMP DE LA CONTRACTUALISATION	101
A. INTÉGRER L'ENSEMBLE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DANS LES CONTRATS DE PLAN ?.....	102
B. UN DROIT À L'EXPÉRIMENTATION DANS LES CONTRATS DE PLAN ?.....	103
C. CONTRACTUALISER LES SERVICES PUBLICS ?.....	105
CHAPITRE IV : LE SUIVI ET L'EXÉCUTION DES CONTRATS DE PLAN	108
I. LE SUIVI DES CONTRATS DE PLAN	108
A. LE SUIVI DES CONTRATS DE PLAN : UNE PRÉOCCUPATION RÉCURRENTE.....	108
B. LES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN PRÉVOYAIENT DES DISPOSITIFS DE SUIVI AMÉLIORÉS.....	109
C. UN SUIVI PHYSIQUE INÉGAL.....	111
D. UN SUIVI FINANCIER APPROXIMATIF.....	113
1. <i>Un dispositif national trop tardif et mal appliqué</i>	113
2. <i>Un suivi approximatif par les préfets de région</i>	116
3. <i>Un suivi difficile par la DATAR</i>	118
4. <i>Un suivi hétérogène par les Régions</i>	124

5. *Préconisations*.....127

II. L'ALLONGEMENT D'UN AN DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN	129
A. LES CAUSES DE L'ALLONGEMENT D'UN AN DES CONTRATS DE PLAN.....	129
B. LES MODALITÉS DE L'ÉTALEMENT DES CONTRATS DE PLAN.....	131
C. LES CONSÉQUENCES DE L'ÉTALEMENT DES CONTRATS DE PLAN.....	133
III. L'EXÉCUTION DES CONTRATS DE PLAN 1994-1998-1999	136
A. L'ÉTAT MAUVAIS PAYEUR.....	136
B. L'ÉTAT PARTENAIRE DÉFAILLANT.....	138
C. DES ÉCARTS D'EXÉCUTION ENTRE LES SECTEURS.....	144
D. L'ORIGINE PREMIÈRE DE LA DÉFAILLANCE DE L'ÉTAT : DES ENGAGEMENTS FINANCIERS INSOUTENABLES.....	147
1. <i>Des difficultés techniques pour l'exécution de certaines actions</i>	148
2. <i>Les impératifs de maîtrise des finances publiques</i>	150
3. <i>Des engagements financiers irréalistes</i>	151
IV. QUELLE PORTÉE POUR LES CONTRATS DE PLAN ?	153
A. LES RÉGIONS DÉMUNIES FACE À LA DÉFAILLANCE DE L'ÉTAT ?.....	153
B. LES CONTRATS DE PLAN : UNE NOTION EN MANQUE DE DROIT ?.....	154
C. UN BESOIN DE CLARIFICATION.....	159
 CHAPITRE V : LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN TRANSFORME LA DÉCISION PUBLIQUE	 163
I. LES CONTRATS DE PLAN SYMBOLES ET VECTEURS DE LA LENTE MODERNISATION DE L'ÉTAT	 163
A. LES CONTRATS DE PLAN SONT DES SYMBOLES ET DES VITRINES DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT.....	 163
B. LES CONTRATS DE PLAN CONSTITUENT EN PRINCIPE UN LEVIER POUR LA MODERNISATION DE L'ÉTAT.....	 164
C. LES CONTRATS DE PLAN ONT FAVORISÉ LA CONCERTATION ENTRE LES SERVICES DE L'ÉTAT.....	 165
D. LA COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE DES CONTRATS DE PLAN DEMEURE INSUFFISANTE.....	 168
1. <i>Les contrats de plan : un exercice interministériel</i>	168
2. <i>La DATAR n'a pas les moyens nécessaires à la coordination nationale des politiques contractualisées</i>	170
3. <i>La coordination interministérielle des contrats de plan reste très limitée au niveau régional</i>	171
E. LES CONTRATS DE PLAN N'ONT GUÈRE D'EFFET D'ENTRAÎNEMENT SUR LA DÉCONCENTRATION.....	 173

II. LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN A ACCOMPAGNÉ L'ÉMERGENCE ET LA MATURATION DES RÉGIONS	176
A. LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN MODIFIE PEU L'ORGANISATION DES RÉGIONS, MAIS STIMULE LE DÉVELOPPEMENT DE LEUR EXPERTISE	176
B. LE CONTRAT DE PLAN SOURCE DE LÉGITIMITÉ POUR LA COLLECTIVITÉ RÉGIONALE.....	178
C. LE CONTRAT DE PLAN SOURCE D'IDENTITÉ POUR LE TERRITOIRE RÉGIONAL.....	179
III. LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN FAVORISE LE DÉCLOISONNEMENT DE L'ÉTAT ET LA COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES	180
A. LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN FAVORISE LE DÉCLOISONNEMENT DE L'ÉTAT	180
B. L'ÉLABORATION DES CONTRATS DE PLAN FAVORISE LA COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN RÉGION ET LA COOPÉRATION LOCALE	181
C. MAIS LES CONTRATS DE PLAN NE FAVORISENT QU'UNE COHÉRENCE LIMITÉE DE L'ACTION PUBLIQUE.....	183
D. LE BILAN DE L'INTÉGRATION DES CONTRATS DE VILLE DANS LES CONTRATS DE PLAN EST MITIGÉ.....	186
1. <i>L'Etat a imposé l'intégration des contrats de ville dans les contrats de plan</i>	186
2. <i>Le bilan de l'intégration des contrats de ville dans les contrats de plan est pour le moins mitigé</i>	189
E. LA PROCÉDURE DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN FUT INSUFFISAMMENT ARTICULÉE AVEC LES PROCÉDURES EUROPÉENNES	196
IV. LES CONTRATS DE PLAN FAVORISENT LA PRÉVISIBILITÉ, MAIS AUSSI L'OPACITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES	202
A. UNE INFLUENCE LIMITÉE SUR LE « TEMPS » DE LA DÉCISION PUBLIQUE.....	202
B. LES CONTRATS DE PLAN FAVORISENT LA PRÉVISIBILITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES.....	205
C. LES CONTRATS DE PLAN FAVORISENT L'OPACITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES.....	207
V. LA CONTRACTUALISATION ETAT-RÉGION : CLARIFICATION DES COMPÉTENCES OU DILUTION DES RESPONSABILITÉS ?	213
A. L'ÉLABORATION DES CONTRATS DE PLAN POURRAIT DESSINER PEU À PEU UNE RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS ET DES COMPÉTENCES ENTRE COLLECTIVITÉS PUBLIQUES.....	213
B. MAIS LES FINANCEMENTS CROISÉS DILUENT LA RESPONSABILITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE.....	217

CHAPITRE VI : LES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS ET LA DÉPENSE PUBLIQUE	221
I. LA PROCÉDURE DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION POURRAIT MODIFIER LE NIVEAU, LA NATURE ET L'ALLOCATION DES DÉPENSES PUBLIQUES	221
A. LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN ETAT-RÉGION POURRAIT ACCROÎTRE LE NIVEAU DES DÉPENSES PUBLIQUES	221
1. <i>La procédure de négociation des contrats de plan pourrait exercer un « effet inflationniste » sur la dépense publique</i>	221
2. <i>La multiplication des financements croisés pourrait inciter à la hausse des dépenses publiques</i>	223
3. <i>Les modalités d'exécution des contrats de plan ne favorisent guère la maîtrise des dépenses publiques</i>	224
B. LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN POURRAIT STIMULER LES DÉPENSES PUBLIQUES D'INVESTISSEMENT	226
1. <i>Les troisièmes contrats de plan Etat-Région ont privilégié les crédits d'investissement</i>	226
2. <i>Le tropisme des troisièmes contrats de plan en faveur des dépenses d'investissement fut parfois critiqué</i>	228
3. <i>Les collectivités locales assument leur préférence pour les dépenses d'investissement</i>	228
4. <i>Vers une inflexion de la nature des dépenses contractualisées ?</i>	230
C. LA PROCÉDURE DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN POURRAIT AVOIR INFLÉCHI L'ALLOCATION DES DÉPENSES PUBLIQUES, AU PROFIT NOTAMMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES	231
1. <i>La procédure de contrat de plan pourrait infléchir l'allocation des dépenses publiques</i>	231
2. <i>La procédure des troisièmes contrats de plan a favorisé les dépenses d'infrastructures routières</i>	233
3. <i>La procédure de contrat de plan ne favoriserait pas toujours des dépenses correspondant aux préférences des acteurs locaux</i>	234
II. LA PROCÉDURE DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS A ENTRAÎNÉ DES TRANSFERTS DE CHARGES DE L'ETAT VERS LES COLLECTIVITÉS LOCALES	235
A. DANS LE CADRE DES CONTRATS DE PLAN, LES COLLECTIVITÉS LOCALES SONT INCITÉES, VOIRE CONTRAINTES, À INTERVENIR DE MANIÈRE CROISSANTE EN DEHORS DE LEURS COMPÉTENCES	235
1. <i>La notion de transferts de charges</i>	235
2. <i>L'Etat finance une part minoritaire et décroissante des Contrats de plan Etat-Région, qui relèvent pourtant en majorité de ses compétences</i>	236
3. <i>La plupart des ministères récusent néanmoins l'existence, voire même le concept, de transferts de charges dans le cadre des contrats de plan</i>	239
4. <i>Mais la procédure de contrat de plan incite les collectivités locales à cofinancer des actions en dehors de leurs compétences</i>	241
5. <i>La procédure de contrat de plan contraint parfois les collectivités locales à financer des actions en dehors de leurs compétences</i>	244

B. L'ETAT SE SERT DE LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN POUR « CANALISER » LES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS LOCALES	245
1. <i>L'Etat se sert des contrats de plan pour faire financer ses propres projets par les collectivités locales</i>	245
2. <i>L'Etat se sert des contrats de plan Etat-Régions pour imposer certaines politiques aux collectivités locales</i>	246
III. LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN ETAT-RÉGIONS EXERCE DES EFFETS REDISTRIBUTIFS	248
A. UNE REDISTRIBUTION AVEUGLE ENTRE LES RÉGIONS ?.....	248
1. <i>Une volonté initiale de péréquation</i>	248
2. <i>La modulation annoncée n'a pas été respectée</i>	250
3. <i>Des effets redistributifs incertains ?</i>	253
4. <i>Le problème des critères de péréquation</i>	256
B. UNE MEILLEURE REDISTRIBUTION INFRARÉGIONALE ?.....	257
IV. L'ETAT NE S'EST JAMAIS DONNÉ LES MOYENS D'UNE ÉVALUATION GLOBALE DES DÉPENSES PUBLIQUES CONTRACTUALISÉES.....	259
A. LES GRANDS OBJECTIFS ASSIGNÉS PAR L'ETAT AUX DÉPENSES CONTRACTUALISÉES : L'EMPLOI, LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, L'AMÉNAGEMENT ÉQUILIBRÉ DU TERRITOIRE ET UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT.....	259
B. L'ETAT N'A ENTREPRIS AUCUNE ETUDE DE L'EFFICACITÉ GLOBALE DES CONTRATS DE PLAN.....	260
C. LE SENTIMENT DES PARTENAIRES DES CONTRATS DE PLAN QUANT À L'EFFICIENCE DES DÉPENSES CONTRACTUALISÉES EST MITIGÉ.....	262
CHAPITRE VII : LES TROISIÈMES CONTRAT DE PLAN ETAT-RÉGIONS ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	267
I. LA PROCÉDURE DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION ENCOURAGEAIT ET ORGANISAIT L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	267
A. LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN ETAT-RÉGION FACILITE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	267
B. LES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION INTÉGRAIENT UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE QUELQUES POLITIQUES PUBLIQUES CONTRACTUALISÉES.....	272
1. <i>Le dispositif national établi par la circulaire interministérielle du 9 décembre 1993</i>	272
2. <i>Les dispositifs régionaux d'évaluation</i>	272
3. <i>Les évaluations conduites en région</i>	277
II. LA MISE EN OEUVRE DE L'ÉVALUATION DANS LE CADRE DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN : UN BILAN MITIGÉ.....	280
A. DES RÉSULTATS PARFOIS DECEVANTS.....	280
1. <i>Une mobilisation inégale</i>	280
2. <i>Des évaluations de portée souvent limitée</i>	281
3. <i>Des travaux de qualité variable</i>	281

4. Des résultats peu diffusés et peu utilisés	283
B. UN CONTEXTE DIFFICILE POUR LA RÉUSSITE DES ÉVALUATIONS.....	285
1. Le manque d'objectifs précis pour les contrats de plan	285
2. Une démarche quasi-expérimentale.....	286
3. Un calendrier très serré.....	287
4. Une procédure complexe au regard de l'expertise disponible	287
5. Des problèmes d'offre d'expertise	289
6. Des données lacunaires.....	290
7. Des réticences culturelles.....	291
C. UNE DÉMARCHE À CONSOLIDER.....	292
1. Le dispositif introduit dans les troisièmes contrats de plan Etat-Région a favorisé la diffusion d'une culture partagée de l'évaluation.....	292
2. Préconisations.....	294

CHAPITRE VIII : LA PROCÉDURE DES QUATRIÈMES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS (2000-2006) CORRIGE TROP PEU LES DÉFAUTS DES CONTRATS DE PLAN PRÉCÉDENTS	299
I. DES AMBITIONS RÉFORMATRICES.....	299
A. DE FORTES ATTENTES.....	299
B. UNE PROCÉDURE RENOUVELÉE.....	300
C. UNE DÉMARCHE EN PRINCIPE PLUS RATIONNELLE ET PLUS COHÉRENTE.....	302
D. L'ANNONCE D'UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES CHOIX LOCAUX.....	304
E. LA VOLONTÉ D'AMÉLIORER LE SUIVI, L'ÉVALUATION ET L'EXÉCUTION DES CONTRATS DE PLAN	306
II. L'AUTOSATISFACTION DES MINISTÈRES.....	307
III. LA DÉCEPTION DES RÉGIONS.....	315
A. UNE APPRÉCIATION PARFOIS NUANCÉE.....	315
B. MAIS DES RÉGIONS LE PLUS SOUVENT DEÇUES PAR LES MODALITÉS D'ÉLABORATION DES NOUVEAUX CONTRATS DE PLAN 2000-2006.....	317
IV. LES MÊMES ECUEILS ?.....	319
A. DES AVANCÉES.....	319
B. MAIS UNE PROCÉDURE BOUSCULÉE.....	320
C. LE MANQUE DE RÈGLES DU JEU	322
D. UNE LOGIQUE CENTRALISATRICE ET BUDGÉTAIRE.....	324
E. DES ENGAGEMENTS EN REPLI	327
F. DES ENGAGEMENTS RÉALISTES ?	328

CONCLUSION	332
I. LE SENTIMENT D'ENSEMBLE DES MINISTÈRES ET DES RÉGIONS SUR LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS	332
A. UN PLUS INDÉNIABLE POUR L'ÉTAT	332
1. <i>Un plus pour l'action administrative de l'Etat</i>	332
2. <i>Un avantage financier certain pour l'Etat</i>	333
B. LES RÉGIONS SOULIGNENT EN CONCLUSION L'INTÉRÊT DE PRINCIPE DE LA DÉMARCHE, MAIS EN CRITIQUENT LES MODALITÉS.....	334
1. <i>Les Régions soulignent l'intérêt de la démarche contractuelle</i>	334
2. <i>Mais les Régions critiquent aussi les modalités de la procédure de contrat de plan Etat-Région</i>	335
3. <i>Des jugements d'ensemble contrastés sur la procédure de contrats de plan</i>	337
C. UNE PROCÉDURE À RÉFORMER	337
II. LA CONTRACTUALISATION : COROLLAIRE OU ÉTAPE DE LA DÉCENTRALISATION ?	338
A. LA CONTRACTUALISATION, COROLLAIRE DE LA DÉCENTRALISATION.....	338
B. MAIS LA CONTRACTUALISATION ÉTAT-RÉGIONS PEUT AUSSI APPARAÎTRE COMME UN FREIN À LA DÉCENTRALISATION.....	339
C. LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS, ÉTAPE DE LA DÉCENTRALISATION ?	341
III. PRÉCONISATIONS	343
RÉSUMÉ	346
ANNEXES	353

INTRODUCTION

Aux termes de l'article 11 alinéa 3 de la **loi du 29 juillet 1982** portant réforme de la planification, « *le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan* ».

Les contrats de plan Etat-Région (CPER) constituent ainsi le cadre de mise en **cohérence** des orientations stratégiques de l'Etat et des Régions, dans lequel se dessinent de nombreux projets qui agissent directement sur la qualité de vie de nos concitoyens.

A ce titre, la négociation du contrat de plan est devenu un **événement** essentiel de la vie politique et administrative locale, d'autant plus que le champ de la contractualisation s'est progressivement étendu et que les engagements financiers inscrits dans les contrats de plan se sont accrus d'une génération à l'autre¹.

Avec l'effacement de la planification nationale, la contractualisation Etat-Région est aussi l'un des seuls moments où l'Etat engage une réflexion **prospective** et concertée, de sorte que les CPER se sont affirmés comme un levier essentiel de la modernisation de l'Etat et de la **rationalisation** de l'action publique, et qu'ils «*ont joué un rôle essentiel pour l'aménagement et le développement de notre territoire* »².

Ceci explique que les «*exercices de préparation des différentes générations de contrats aient fait naître de grandes attentes* »³.

¹ Les engagements annuels moyens des CPER 1984-1988 équivalaient à 0,34 % du produit intérieur brut (PIB) de 1984 ; les engagements annuels moyens des CPER 1989-1993 équivalaient à 0,35 % du PIB de 1989 ; les engagements annuels moyens des CPER 1994-1998 représentaient à l'origine l'équivalent de 0,47 % du PIB de 1994, selon les calculs de votre rapporteur.

² Cf. la circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1998 relative à la préparation de la quatrième génération de CPER.

³ Cf. Le rapport « plus de région, mieux d'Etat » (mai 1998) réalisé par M. Jacques CHÈRÈQUE, ancien ministre de l'Aménagement du territoire, à la demande de Mme VOYNET, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, dans le cadre des travaux préparatoires aux contrats de plan Etat-Région 2000-2006.

Pourtant, la procédure des CPER demeure relativement **méconnue**, tant des élus que des citoyens. Profondément renouvelée à chaque exercice, la procédure de CPER est en effet instable et extrêmement complexe, d'autant plus qu'elle se fonde sur un texte législatif, la loi du 29 juillet 1982, « *contournée dans son principe et obsolète dans nombre de ses dispositions pratiques* », selon la Cour des Comptes¹.

Par ailleurs, la procédure de contractualisation Etat-région fait aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques qui en contestent l'efficacité, sinon l'équité².

Enfin, pour la première fois, les contrats de plan prévus pour 1994-1998 n'ont pas été entièrement exécutés, malgré leur étalement sur une année supplémentaire (1994-1999). Les contrats de plan Etat-Région 1994-1998-1999, apparaissent ainsi rétrospectivement comme une « *ambition collective* »³ **inachevée**.

C'est dans ce contexte que la délégation du Sénat pour la Planification a souhaité ce **rapport d'information** relatif à la troisième génération de contrats de plan Etat-Région. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1982, qui dispose que la délégation du Sénat pour la Planification « *est chargée d'informer [le Sénat] sur l'élaboration et l'exécution des plans* », et dans la continuité des rapports d'information réalisés en 1986 par M. Jacques BRACONNIER sur la première génération de contrats de plan (1984-1988) et en 1992 par M. Georges MOULY sur la seconde génération de contrats de plan (1989-1993).

Compte tenu des spécificités des régions d'outre-mer, ce rapport s'est restreint aux **régions métropolitaines**.

¹ Rapport pour 1998, page 140.

² Cf. par exemple la lettre de mission du 2 février 1998 de Mme VOYNET, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, à M. CHÉRÈQUE.

³ En écho aux qualifications successives du plan national comme une « ardente obligation » par le général DE GAULLE, puis comme une « ardente ambition » par Michel ROCARD, alors ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, la circulaire du Premier ministre du 31 mars 1992 évoquait en ces termes les troisièmes CPER.

Il s'efforcera d'examiner les modalités de négociation, de suivi et d'exécution des contrats de plan Etat-Région 1994-1999, en exposant les **points de vue**, les objectifs et les stratégies des **acteurs** en présence (administrations centrales, DATAR, préfetures, Régions, Départements, etc.), et en s'efforçant, grâce au recul supplémentaire, de compléter ou de préciser les investigations antérieures sur la troisième génération de CPER¹.

Votre rapporteur s'est ainsi donné pour objectif de rechercher dans quelle mesure la procédure des troisièmes contrats de plan a infléchi les modalités et la nature de la décision publique, et plus particulièrement dans quelle mesure elle a amélioré la transparence et l'efficacité de la **dépense publique**.

Il ne s'agit bien sûr aucunement d'examiner la pertinence des milliers de projets inscrits dans les CPER 1994-1999 : matériellement impossible, cette tâche sortirait par surcroît des compétences de notre délégation. Il s'agit plutôt de proposer des éléments de réponse à la **question** suivante : dès lors que la plupart des projets inscrits dans les CPER auraient été réalisés en l'absence même de contrat entre l'Etat et la Région, que change cette procédure complexe, qui mobilise longuement plusieurs milliers de personnes (élus, fonctionnaires, acteurs économiques et associatifs) ?

Comme le souligne le Commissaire général du Plan, en réponse aux questions de votre rapporteur, « [cette] *évaluation de la procédure de contrats de plan Etat-Région* n'a, à ce stade, **jamais été entreprise** et aucun crédit n'a d'ailleurs été affecté pour conduire cet exercice ». Toute évaluation globale de la procédure de CPER avait même été expressément écartée par la circulaire² du ministre de l'Intérieur, de l'Aménagement du territoire et des collectivités locales en date du 9 décembre 1993, relative à la mise en oeuvre de la démarche d'évaluation dans les procédures contractuelles. L'intérêt de cette démarche est pourtant largement reconnu³, à l'heure où s'engage une nouvelle génération de CPER (2000-2006).

¹ Parmi lesquelles les rapports précités de M. CHÈREQUE (1998) et de la Cour des Comptes (1998), ainsi que les rapports présentés au Conseil Economique et social par Mme Jacqueline MENGIN (« Développement local et politiques d'aménagement du territoire », octobre 1998) et par M. Jean BILLET (« Le suivi et la réalisation des contrats de plan dans le cadre de la planification », mai 1997).

² Non publiée au Journal officiel.

³ Cf. par exemple « L'évaluation des nouveaux CPER », Henri ISAIA, L.G.D.J., 1999, p.66 : « Sous ces diverses formes, cette évaluation du processus représenterait un des aspects les plus intéressants d'une évaluation globale du contrat de plan Etat-Région. Tenter de l'appliquer, même de façon limitée...marquerait une avancée importante ».

A cet effet, votre rapporteur a élaboré, à partir des rapports antérieurs sur les contrats de plan, des **questionnaires miroirs** adressés à 16 ministères concernés par la contractualisation¹, à la DATAR, et au Commissariat général du Plan, d'une part ; aux 22 Régions métropolitaines, d'autre part.

Ces questionnaires, qui déclinaient de manière détaillée l'interrogation « *que change la procédure de CPER ?* », se faisaient très largement écho, de sorte que les réponses des unes et des autres puissent être efficacement confrontées. A titre d'exemple, les questionnaires adressés respectivement aux Régions, à la DATAR, au ministère de l'Equipement, du Transport et du Logement et au secrétariat d'Etat au Budget sont reproduits en **annexe 1**.

Conformément à l'article 2 de la loi du 29 juillet 1982, qui dispose que « *le gouvernement transmet [aux délégations parlementaires à la planification] tout document nécessaire à l'accomplissement de leur mission* », **tous les ministères ont répondu** de manière détaillée dans un délai raisonnable, à l'exception notable du ministère de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie, pourtant l'un des principaux acteurs de la contractualisation, qui n'aura jamais envoyé ses réponses, malgré des relances répétées.

Aux exceptions notables du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, du ministère de la Ville, du Commissariat Général du Plan, et, dans une moindre mesure, de la Direction du Budget, la plupart des observations des ministères sont excessivement **prudentes**, de sorte que les réponses les plus intéressantes sont souvent celles à l'avant dernière question (« *Dans quelle mesure la procédure d'élaboration de la quatrième génération de CPER répond-elle aux observations précédentes sur la troisième génération de CPER ?* »), qui dessinent en creux un bilan critique moins convenu des troisièmes contrats de plan Etat-Région.

¹ Des questionnaires adaptés ont été adressés au ministre de l'Emploi et de la Solidarité, au ministre de la Justice, au ministre de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie, au ministre de l'Intérieur, au ministre de la Défense, au ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement, au ministre de la Culture et de la Communication, au ministre de l'Agriculture et de la Pêche, au ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, au ministre de la Jeunesse et des Sports, au ministre délégué à la Ville, au secrétaire d'Etat au Commerce extérieur, au secrétaire d'Etat au Budget, au secrétaire d'Etat aux Petites et moyennes entreprises, au Commerce et à l'Artisanat, au secrétaire d'Etat à l'Industrie et au secrétaire d'Etat au Tourisme.

Il n'en est pas de même des **17 Régions**¹ métropolitaines (sur 22) qui ont également répondu : qu'elles trouvent ici l'expression renouvelée de la gratitude de votre rapporteur pour la franchise et la qualité de leurs contributions.

Cette abondante documentation - plus de **600 pages de réponses**, des milliers de pages d'annexes, dont ce rapport s'efforce de publier les **extraits** les plus significatifs² - a été complétée par de nombreux entretiens téléphoniques. Au total, votre rapporteur dispose ainsi d'un matériau inédit pour engager une première évaluation de la procédure des troisièmes contrats de plan Etat-Région, et proposer des éléments de réponse aux quatre questions suivantes :

- La procédure des troisièmes contrats de plan (1994-1999) marque-t-elle un **progrès** par rapport à celle des deuxièmes contrats de plan (1989-1993) ?

- La procédure des troisièmes contrats de plan a-t-elle atteint ses **objectifs**, tels que définis par les circulaires de 1992 et 1993 ?

- Plus spécifiquement, la procédure des troisièmes contrats de plan a-t-elle contribué à améliorer la lisibilité, la légitimité, l'efficacité et l'**efficience** des **politiques publiques** ?

- Enfin, quels **enseignements** peut-on aujourd'hui en tirer pour le suivi et l'exécution des nouveaux contrats de plan (2000-2006) ?

¹ *Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Centre, Corse, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes.*

² *Certaines Régions, notamment parmi celles qui étaient en négociations avec l'Etat au moment où elles répondaient au questionnaire, ont souhaité que leurs appréciations ne puissent leur être précisément imputées. De manière générale, les citations reproduites dans ce rapport ne mentionnent donc pas la Région correspondante.*

CHAPITRE I :

LA PRÉPARATION DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION

I. LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION

A. DES MODALITÉS FIXÉES UNILATÉRALEMENT PAR L'ÉTAT

Comme l'illustre le tableau ci-après, le **calendrier** et les modalités d'élaboration des troisièmes CPER ont été entièrement **déterminés par l'Etat**, par voie de **circulaires**, sans concertation préalable avec les Régions¹.

L'Etat a ainsi fixé seul les règles qui devaient s'imposer à tous les « partenaires » de la négociation « *sans tenir compte de la diversité des calendriers régionaux et de la grande variété des expériences locales, notamment dans l'élaboration des stratégies de développement préalables* », comme le souligne une Région.

La **circulaire** du Premier ministre du **31 mars 1992** (reproduite en annexe 3) formulait même des recommandations détaillées pour l'élaboration des propositions des Régions. En effet, cette circulaire les « *invitait* » à formaliser leur concertation avec l'Etat et les autres collectivités dans le cadre d'un protocole d'orientations, dont elle définit les contours et elle « *insistait* », pour que les Régions respectent certaines modalités pour l'élaboration et la présentation du plan régional, pourtant de la compétence des Régions, en vertu de la loi du 7 janvier 1983 sur les compétences des collectivités territoriales.

Ces recommandations ne seront d'ailleurs guère suivies d'effet, puisque la plupart des Régions n'élaboreront pas de plan régional, et seules trois d'entre elles établiront le « *protocole d'orientation* » prévu par cette circulaire.

¹ Certaines Régions regrettent ainsi que les fonctionnaires de la DATAR chargés de la rédaction de ces circulaires ne se soient pas assez rendus « sur le terrain ».

LES GRANDES ETAPES DE LA PRÉPARATION DE LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN

- Septembre 1991 : rapport du « groupe d'évaluation des procédures contractuelles en faveur du développement régional » présenté par le Commissariat général du Plan et la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

- 3 octobre 1991 : le comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIAT) confirme la poursuite de la démarche de contractualisation et arrête trois grands **principes** relatifs à la troisième génération de contrats de plan : contractualisation par **objectifs, partenariat** renforcé, procédure **déconcentrée**.

- 18 mars 1992 : communication au Conseil des ministres sur le dispositif arrêté pour préparer le XIème plan.

- 31 mars 1992 : **circulaire** du Premier ministre aux membres du gouvernement relative à la préparation du XIème plan, qui fixe les calendriers d'élaboration du plan national, des plans régionaux et des contrats de plan Etat-région, et charge les préfets « *d'explicitier la stratégie de l'Etat dans leur région, c'est à dire de préciser, dans un cadre de cohérence à la fois sectoriel et territorial, les orientations des actions de l'Etat à moyen terme, en les déclinant en fonction des réalités régionales* ».

- 20 juillet 1992 : **circulaire** du Premier ministre aux préfets de région (non publiée au J.O.), qui fixe les modalités d'élaboration et de présentation de la stratégie de l'Etat dans chaque région, et qui annonce la création d'une cellule de suivi des propositions des préfets, composée de représentants du Commissariat général du Plan, de la DATAR, de la délégation interministérielle à la ville, ainsi que des ministères de l'Intérieur, du Budget et des départements et territoires d'outre-mer.

- 23 juillet 1992 : le CIAT fixe les modalités de préparation de la nouvelle génération de contrats de plan.

B. UNE PROCÉDURE D'ÉLABORATION RENOUVELÉE

Dans la circulaire du 31 mars 1992 relative à la préparation du XIème Plan national, des plans régionaux et des troisièmes contrats de plan Etat-Région, le Premier ministre « *souhaitait* » que cet exercice « *marque un renouvellement profond des méthodes* », afin que la contractualisation soit « *l'occasion d'une vraie réflexion stratégique conduite sur l'ensemble du territoire, à laquelle soit effectivement associé le plus grand nombre d'acteurs économiques et sociaux, et prenant en compte les principaux travaux de réflexion à moyen terme menés par ailleurs* ». La procédure devait donc, « *dans le respect des responsabilités et des compétences de chacun* », organiser la convergence des démarches de planification nationale et régionales autour d'objectifs communs précis, inscrits *in fine* dans les contrats de plan Etat-Région, et s'agissant de l'Etat, élaborés de manière largement **déconcentrée**.

Fort complexe, la **procédure annoncée** peut être schématisée comme suit :

PROCÉDURE PRÉVUE POUR L'ÉLABORATION DES TROISIÈMES
CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION

Etat

Régions

Le CIAT du 23 juillet 1992 a défini trois **priorités nationales** : **l'emploi** en région et le développement économique, social et culturel, notamment par la formation, l'apprentissage et l'éducation ; **l'aménagement équilibré du territoire** ; une meilleure prise en compte de **l'environnement**.

Association des Régions à l'élaboration du XIème **plan national** (1993-1997), au travers des contributions qui pouvaient leur être demandées par les commissions nationales préparatoires.

Parallèlement, le Premier ministre a adressé le 20 juillet 1992 une circulaire aux préfets relative à la définition de la « **stratégie de l'Etat en région** ».

⇓

A partir de ces priorités nationales, le **préfet** de région devait, selon cette circulaire, organiser des **concertations** avec la Région, mais aussi les autres collectivités territoriales et « *tous ceux qui à un titre ou à un autre, jouent un rôle déterminant dans le développement économique et social de la région, en liaison avec les préfets de département et en concertation avec les responsables régionaux des services publics, industriels et commerciaux* ».

⇔ Les Régions devaient également engager une large concertation pour préparer le **plan régional 1994-1998**.

⇓

Septembre 1992 : dans chaque région, avant-projet pour la stratégie de l'Etat en région, qui devait décliner en 8 à 10 pages un diagnostic, une stratégie et un plan d'action pour l'Etat en région (ces avant-projets devaient alimenter les travaux des commissions nationales du XIème plan).

⇒ L'avant-projet de stratégie de l'Etat en région devait « *enrichir la préparation du plan régional par l'insertion de données décisives pour le développement économique, culturel et social de la région* ».

⇓

Examen interministériel des avant-projets de *stratégie de l'Etat en région* préparés par les préfets

⇓

⇓

CIAT du 10 février 1993 : approbation et formalisation des stratégies de l'Etat en région. Premier cadrage financier. Annonce d'une **modulation** de l'effort de l'Etat en fonction de la situation économique et sociale

des régions.



9 mars 1993 : avis du **Conseil économique et social** sur les grandes orientations du Gouvernement pour le XIème plan.



CIAT de Mende du 12 juillet 1993, qui a **confirmé** la poursuite de la contractualisation Etat-Région, et a défini les CPER comme un outil privilégié **d'aménagement du territoire** et un moyen d'affirmer une solidarité entre les régions. Le CIAT a également arrêté **une enveloppe financière** globale de 67,5 milliards de francs pour la participation de l'Etat et confirmé les modalités de péréquation annoncés en février.

A cette première enveloppe, le Comité interministériel de la Ville du 29 juillet 1993 ajoutera un montant de 9,6 milliards de francs pour les contrats de ville. S'y ajouteront également 3,5 milliards de francs pour le programme routier exceptionnel décidé par le Premier ministre (route Centre-Europe-Atlantique, rocade des estuaires, programme RN 88, etc.).



A partir de ces enveloppes financières et des stratégies de l'Etat en régions, préparation des **mandats de négociation** des contrats de plan qui seront adressés le 30 septembre 1993 aux préfets de région.



A partir d'octobre 1993 : négociation et élaboration des CPER.

Le 9 décembre 1993, circulaire commune Commissariat général du Plan/DATAR/Délégation interministérielle à la Ville sur la démarche d'évaluation dans les procédures contractuelles.

Le Premier ministre adresse aux préfets de région un courrier les autorisant à **signer** le contrat



Deuxième trimestre 1993 : adoption du plan régional 1994-1998.



Elaboration des propositions de la région pour les CPER 1994-1998.



A partir d'octobre 1993 : négociation et élaboration des CPER.



Avis du **Conseil économique et social régional**.



Délibération du Conseil régional approuvant le contenu du CPER (entre le 16 décembre 1993 pour Languedoc-Roussillon et le 20 juillet 1994 pour l'Ile de France). Seules deux Régions ont du présenter un second projet après le rejet du premier par leur assemblée.



Signature des CPER, initialement prévue avant la fin de l'année 1993. En pratique, le premier CPER (Bretagne), ne sera signé que le 4 février 1994, les derniers contrats étant signés en juillet 1994 en métropole et au dernier trimestre de 1994 dans les DOM-TOM.

Par rapport à la procédure suivie pour l'élaboration des deuxièmes contrats de plan Etat-Région, la procédure annoncée pour l'élaboration des troisièmes contrats de plan comportait des **novations** essentielles :

- l'importance attachée à l'**articulation** entre le XIème plan national, les plans régionaux et les contrats de plan, malgré leur décalage dans le temps (1993-1997 pour le plan national, 1994-1998 pour les plans régionaux et les contrats de plan) : les contrats de plan devaient ainsi s'appuyer sur les **priorités communes** définies dans le XIème plan national et les plans régionaux ;

- l'approfondissement de la **concertation** et des **réflexions préparatoires**, tant de la part des préfets que des Régions ;

- la réalisation préalable d'un **document d'orientation**, « *la stratégie de l'Etat en région* », qui devait « *inscrire les différentes interventions de l'Etat dans une logique claire et favoriser une démarche d'évaluation* », et qui traduisait non seulement la volonté de l'Etat d'individualiser son action en fonction du contexte régional, mais aussi de **déconcentrer** l'élaboration des contrats de plan. La préparation des propositions de l'Etat pour les troisièmes contrats de plan devait en effet procéder d'une évaluation des **besoins** et des projets par les préfets de région, leurs réflexions devant fournir un « *éclairage nouveau pour la préparations de leurs esquisses budgétaires par les départements ministériels* » ;

- l'élargissement théorique des marges de **négociation** laissées aux préfets. Lors des deux premières générations de contrats de plan, les propositions de l'Etat, comme, de fait, le contenu final du contrat, étaient presque entièrement déterminées à Paris, 5 % à peine étant laissés à l'initiative préfectorale. Pour les troisièmes contrats de plan, les mandats de négociation distinguaient deux parties : la première partie (55 à 75 % des engagements de l'Etat de chaque contrat de plan), baptisée « **noyau dur** », était constituée d'un ensemble de projets précisément énumérés pour lesquels le préfet avait une obligation de résultat ; pour le reste, le préfet avait théoriquement toute latitude pour négocier avec les partenaires de l'Etat ;

- la recherche d'une **élaboration conjointe** des contrats de plan, qui ne se limitât pas à un marchandage budgétaire à partir d'un projet structuré par les services de l'Etat, comme ce fut largement le cas lors de la négociation des deuxièmes contrats de plan, mais qui procède d'une discussion à partir des priorités identifiées et partagées par l'Etat et la Région.

Au total, la contractualisation Etat-Région devait être davantage partenariale et surtout davantage resserrée autour d'un nombre limité

d'objectifs clairs, à la fois cohérents avec les grandes options nationales et proches des réalités territoriales, de sorte que les CPER ne soient plus de simples dispositifs financiers, mais l'expression d'une stratégie commune et un outil privilégié de l'aménagement du territoire.

C. UNE PROCÉDURE ELOIGNÉE DE SON SUPPORT LÉGISLATIF

Telle que définie par la circulaire du 31 mars 1992, la procédure d'élaboration des troisièmes CPER est éloignée du texte, comme de l'esprit des dispositions de la **loi du 29 juillet 1982** relatives aux contrats de plan Etat-Région, et dans une moindre mesure du texte du décret n°83-32 du 21 janvier 1983 relatif aux contrats de plan (cf. comparaison de la procédure annoncée avec les textes reproduits dans l'encadré ci-après).

Cet écart s'est d'ailleurs encore creusé en cours de procédure en raison de l'abandon de la planification nationale à partir de 1993, comme de ce que nombre de Régions n'ont pas élaboré un plan régional. Le lien entre la planification régionale et les contrats de plan avait pourtant été réaffirmé par la jurisprudence (cf. encadré ci-après).

Comme le souligne la Cour des Comptes¹, la loi de 1982 est ainsi « *contournée dans son principe et obsolète dans ses dispositions pratiques* », de sorte « *qu'il est difficile, dans ces conditions, de qualifier de contrats de plan le résultats des accords passés entre l'Etat et ses partenaires* ».

¹ *Rapport 1998, p. 140.*

LES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 29 JUILLET 1982 RELATIVES AUX CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION.

CHAPITRE Ier Le contenu du plan de la Nation

- **ART. 4.** - La seconde loi de plan...indique l'objet et la portée des contrats de plan que l'Etat se propose de souscrire avec les régions, conformément aux dispositions du chapitre III du présent titre.

CHAPITRE III L'exécution du Plan de la Nation et les contrats de plan

- **ART. 11.** - L'Etat peut conclure avec les collectivités locales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires.

Ces contrats portent sur les actions qui contribuent avec la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la Nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'Etat participe à ces actions.

Le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan. Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces contrats.

Des contrats particuliers fixent les moyens de mise en oeuvre des actions définies dans le contrat de plan. Le représentant de l'Etat dans la région est chargé de préparer pour le compte du gouvernement le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'Etat et les régions.

Les contrats conclus entre l'Etat, d'une part, et des collectivités territoriales, des entreprises ou d'autres personnes morales, d'autre part, doivent être communiquées aux régions concernées...

- **ART. 12.** - Les contrats de plan sont conclus suivant une procédure fixée par décret en Conseil d'Etat. Ils ne peuvent être résiliés par l'Etat, avant leur date normale d'expiration, que dans les formes et les conditions qu'ils stipulent expressément. Ils sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles.

Dans la limite des dotations ouvertes par la loi de finances de l'année, correspondant, le cas échéant aux autorisations de programmes prévues par l'article 4 de la présente loi, les dotations en capital, subventions, prêts, garanties d'emprunts, agréments fiscaux et toutes aides financières sont accordées en priorité par l'Etat dans le cadre des contrats de plan...

- **ART. 13.** - Chaque année, avant la fin du premier trimestre, le Gouvernement dépose au Parlement un rapport qui retrace l'ensemble des actions engagées au cours de l'exercice précédent et rend compte de l'exécution des contrats de plan (alinéa modifié par l'article 6 de la loi n°96-62 du 29 janvier 1996).

Ce rapport est établi après consultation de la Commission nationale de planification.

A compter de la deuxième année d'exécution du plan, il dresse le bilan détaillé des résultats obtenus...

**PRINCIPALES DISPOSITIONS DU DECRET DU 21 JANVIER 1982
RELATIF AUX CONTRATS DE PLAN.**

- ART. 1^{er}. - Le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'Etat et la région sont élaborés par le président du conseil régional au nom de la région et par le commissaire de la République au nom de l'Etat...

- ART. 2. - ...L'avant projet de contrat de plan est soumis au comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire, qui se prononce au moins quatre mois avant la fin de l'année précédant l'entrée en vigueur du Plan. Le comité interministériel...vérifie notamment la compatibilité des objectifs retenus avec ceux fixés par la première loi de plan.

- ART. 3. - Le projet de contrat de plan est établi sur la base des engagements retenus respectivement par l'Etat dans la deuxième loi de plan et par la région dans son plan...

- ART. 8. - Des contrats de plan entre l'Etat et les départements, les communes ou leurs groupements sont élaborés et signés par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public et par le commissaire de la République du département après approbation des engagements de l'Etat par le comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire...

- ART. 10. - Pour l'exécution des contrats de plan et des contrats particuliers prévus aux articles précédents, les autorisations de programmes inscrites dans les lois de finances pour les investissements publics à caractère national sont déléguées au commissaire de la République de la région. Ce dernier fait rapport au ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, avant le 31 janvier de chaque année, de l'exécution, au cours de l'année qui précède, des contrats de plan et des contrats particuliers....

**L'arrêt du T.A. de Montpellier du 8 juillet 1985 M. Willy Dimeglio
c/ Conseil régional du Languedoc-Roussillon.**

L'article 15 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, modifié par l'article 27 de la loi du 7 janvier 1983, disposait que « le plan de la région est élaboré et approuvé selon la procédure déterminée par chaque conseil régional qui doit prévoir la **consultation** des départements, des communes chefs-lieux de départements, des communes de plus de 100 000 habitants ou des communes associées dans le cadre de charte intercommunale de développement et d'aménagement, du comité économique et social régional et des partenaires économiques et sociaux de la région ».

Faute de consultation préalable des assemblées délibérantes des conseils généraux le tribunal administratif de Montpellier, saisi par un conseiller général de l'Hérault, avait ainsi annulé dans un arrêt du 8 juillet 1985, aussi bien la délibération du 16 mars 1984 par laquelle le Conseil régional avait adopté le plan régional, que la délibération du conseil régional en date du 16 avril portant approbation du contrat de plan : dans un arrêt il est vrai elliptique, le T.A. de Montpellier avait estimé que l'annulation du plan régional emportait annulation de la délibération approuvant le contrat de plan, puisqu'aux termes de l'article 3 du décret du 21 janvier 1983, « le projet de contrat de plan est établi sur la base des engagements retenus respectivement par l'Etat dans la deuxième loi de plan et **par la région dans son plan** ».

Cet arrêt affirmait donc **qu'il ne saurait y avoir contrat de plan sans plan.**

Il est d'ailleurs symptomatique que les contrats de plan, lorsqu'ils mentionnent des **visas**, ne visent qu'exceptionnellement la loi précitée ou son décret d'application¹. Encore ne le font-ils alors que de manière partielle, à l'instar du contrat de plan Etat-Région Pays de la Loire pour 1994-1998, dont l'article 2, « *du cadre législatif et réglementaire* », stipule que « *ce contrat constitue un contrat au sens de l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Il est établi suivant les dispositions du décret 83-32 du 21 janvier 1983 relatif aux contrats de plan entre l'Etat et les collectivités territoriales et des personnes morales autres que les entreprises publiques ou privées* »².

Cet état de fait est doublement **préjudiciable** :

- les administrations centrales ont l'entière maîtrise du calendrier et des règles du jeu, ce qui concourt à **déséquilibrer** la négociation ;
- l'éloignement de la procédure de CPER de son support législatif entretient le **flou** sur la nature et la portée des CPER.

II. LA PRÉPARATION DES PROPOSITIONS DE L'ÉTAT : DES TEXTES À LA PRATIQUE

A. UN DISCOURS RATIONNEL SUR L'ÉTAT-STRATÈGE

A la fin de la circulaire aux préfets de région du 1^{er} juin 1990 relative à la mise en oeuvre des deuxièmes contrats de plan Etat-Région, le Premier ministre, M. Michel ROCARD indiquait : « *les contrats de plan préfigurent le **renouveau du Service public** que j'ai souhaité et dans lequel l'Etat tire les conséquences de la décentralisation, en confiant aux préfets de région des responsabilités premières pour leur négociation et leur exécution* ».

Au-delà de la volonté de remédier aux défauts des deuxièmes contrats de plan Etat-Région, négociés pour la plupart en dehors de toute véritable

¹ Parmi les documents transmis à votre rapporteur, les contrats de plan pour la Région Auvergne et pour la Région Rhône-Alpes constituent ainsi des exceptions.

² Notons que c'est pourtant l'article 12 de la loi précitée (et non l'article 11) qui évoque la portée des contrats de plan.

référence à des travaux de planification ou de prospective¹, et largement déterminés par une logique budgétaire et sectorielle, les textes relatifs aux troisièmes contrats de plan ont poursuivi cette ambition de faire de la contractualisation un symbole, sinon un **levier**, de la **modernisation de l'Etat**.

Les contrats de plan Etat-Région devaient ainsi préfigurer un Etat qui soit à fois stratège, régulateur, déconcentré et partenarial.

En premier lieu, les contrats de plan Etat-Région devaient participer de la construction de « *l'Etat stratège, garant de l'intérêt général* » préconisé en 1993 dans le rapport du groupe de travail du Commissariat général du Plan présidé par M. Christian BLANC, via notamment le **temps** dévolu à la préparation des positions de l'Etat (plus d'un an), et :

- les principes arrêtés dès le CIAT du 3 octobre 1991 « *d'une sélectivité accrue des projets* » et « *d'une contractualisation par objectif sur des projets structurants de développement à réaliser sur des zones prioritaires ou dans des domaines sectoriels majeurs* » ;

- L'ambition de faire de l'élaboration des CPER « *l'occasion d'une véritable réflexion stratégique* »² et la formalisation d'une stratégie de l'Etat en région ;

- l'objectif inscrit dans le mandat de négociation des préfets de « *renforcer le lien entre la compétitivité économique et la cohésion sociale* » ;

- l'intégration dans les CPER de toutes les actions contractuelles de l'Etat (Université 2000, contrats de ville) ;

- enfin, la décision du CIAT de Mende de porter au premier rang la préoccupation d'un aménagement - donc d'un équipement - équilibré du territoire.

Par ailleurs, alors que les préfets avaient dû « *sans cesse en référer aux ministères* » pour l'élaboration des deuxièmes CPER, comme le soulignait en 1992 l'excellent rapport³ de notre collègue Georges MOULY, la **déconcentration** de l'élaboration des troisièmes CPER s'annonçait comme « *une première administrative passionnante* », selon les termes de M. Jacques CHÉRÈQUE.

¹ La plupart des deuxièmes contrats de plan avaient été signés avant même l'élaboration des « plans régionaux ».

² Cf. la circulaire du 31 mars 1992.

³ Rapport précité, p. 70.

Pour ce faire, la procédure conférait un **rôle pivot aux préfets** et à la **DATAR** : à partir de la stratégie de l'Etat en région qu'ils avaient élaborée, les préfets devaient définir au travers d'allers et retours avec la DATAR une proposition de répartition de l'enveloppe budgétaire allouée à leur région entre différentes actions, la DATAR se chargeant de veiller à la **coordination interministérielle** et *in fine* de préparer les arbitrages effectués par le cabinet du Premier ministre.

Selon la DATAR¹ « *les échanges entre les SGAR et les administrations centrales étaient limités au maximum et ne pouvaient avoir lieu que dans le cadre de réunions présidées par la DATAR* ». Ces dernières ne pouvaient donc théoriquement faire valoir leurs priorités qu'au stade des arbitrages interministériels².

Enfin, l'élaboration des CPER, et plus particulièrement des propositions de l'Etat, devait reposer sur une **concertation** intense, et devait s'accompagner d'une large diffusion **d'informations**. La contractualisation devait ainsi s'opposer en cela à l'action traditionnelle de la puissance publique, marquée, même malgré elle, par l'idée de contrainte³.

Au total, les modalités d'élaboration des propositions de l'Etat devaient accroître leur **rationalité** et leur **légitimité**.

Ces ambitions ont été déçues.

B. DES PRATIQUES DÉCEVANTES

Comme lors de toutes les réflexions qui suivent, votre rapporteur s'efforcera de combiner **deux points de vue** complémentaires (« le verre à moitié plein ou à moitié vide »). Le point de vue optimiste permet souvent de conclure, à l'instar du rapport de M. Jean BILLET pour le Conseil économique et social⁴ que « *les imperfections se sont atténuées* ». En revanche, le point de vue pessimiste ne peut que constater l'écart entre les objectifs annoncés et leur réalisation.

¹ Réponse à la question n°6.

² Assez irréaliste, ce principe a été assoupli pour la préparation des CPER 2000-2006.

³ Cf. M. Pontier, *Revue du droit public*, 1993, p. 675.

⁴ Rapport précité, p. 2.

S'agissant de l'élaboration des propositions de l'Etat, on peut ainsi saluer de réels **progrès**.

En premier lieu, toutes les Régions saluent l'intérêt du document relatif à la *stratégie de l'Etat en région*, ainsi que la qualité de **l'information** technique diffusée par les préfetures. Il en est résulté une réelle concertation en amont de la négociation proprement dite, qui a permis aux services de l'Etat et de la Région de « *cheminer ensemble* » et de faire émerger des préoccupations de moyen terme communes. Dans certains cas, le préfet de région se fera même par la suite quasiment « *l'avocat de la Région auprès des administrations centrales* ».

Les préfetures et les services déconcentrés de l'Etat semblent avoir également conduit une **concertation** élargie avec l'ensemble des acteurs locaux. Selon le ministère de l'Agriculture et de la Pêche¹, « *chaque préfet, avec l'appui de la direction régionale de l'agriculture et de la forêt a [ainsi] procédé à des consultations en constituant des groupes de travail par filière économique... de façon générale, les principaux organismes professionnels, institutionnels et syndicaux ont fait part à l'administration de leurs attentes. A titre d'exemple, on peut citer, les chambres d'agriculture, les Offices agricoles par produit, les organismes de formation et de recherche* ». De même, selon le ministère de la Culture² « *les directeurs régionaux des affaires culturelles, sous l'autorité des préfets, ont recueilli et expertisé les projets portés par les collectivités territoriales et susceptibles d'être proposés aux conseils régionaux pour intégration aux contrats de plan* ».

Cet effort de concertation n'est d'ailleurs pas allé sans rencontrer des obstacles. Le ministère de la Jeunesse et des Sports souligne ainsi que « *les organismes sportifs et de jeunesse [ont éprouvé] des difficultés à formuler de véritables projets à une échelle régionale* »³. Par ailleurs, l'Etat ne s'est pas toujours assez appuyé sur les préfets de département, de sorte que les Conseils généraux se sont parfois sentis marginalisés par les modalités de concertation retenues par l'Etat. La concertation engagée par l'Etat a toutefois favorisé l'intégration de **projets territoriaux** dans les contrats de plan.

Enfin, la signature d'un premier contrat de plan **interrégional** (pour le bassin parisien), la recherche d'une **péréquation** plus active et plus transparente, la limitation des conventions spécifiques (jusqu'à 80 en région

¹ Réponse à la question n° 1.

² Réponse à la question n°1.

³ Cf. réponse à la question n°1.

P.A.C.A. pour le deuxième contrat de plan, dont 32 pour la recherche et 21 pour l'habitat), constituent des **avancées**.

Cependant, le bilan de la **déconcentration** de la procédure d'élaboration des propositions de l'Etat est pour le moins contrasté : une petite minorité de Régions indiquent que « *la préfecture de région semble avoir bénéficié d'une assez grande marge de manoeuvre pendant la négociation, dans la limite définie par les circulaires ministérielles et le périmètre du noyau dur de la contractualisation* », mais la plupart des Régions estiment ces marges de manoeuvre « *très limitées* » ou « *insuffisantes* ».

Selon la DATAR¹, « *Cette critique doit être placée en perspective. En effet, la mise en oeuvre du principe de déconcentration de l'élaboration des contrats a donné de grandes libertés aux préfets. Ces libertés étaient nouvelles. Elles consistaient notamment à proposer une stratégie de développement de leur région. Elles consistaient ensuite à répartir une enveloppe globale arrêtée en CIADT sans précision sur la répartition de cette enveloppe entre les ministères. Les échanges entre les SGAR et les administrations centrales étaient limités au maximum et ne pouvaient avoir lieu que dans le cadre de réunions présidées par la DATAR.*

L'introduction de telles libertés a rendu plus difficiles à supporter les arbitrages défavorables aux propositions des préfets et des conseils régionaux à la fin de la négociation. En effet, les possibilités d'adaptation des administrations centrales, notamment sur le plan budgétaire, comportaient des limites. Ces dernières se sont exprimées et leur intervention à la fin du processus a été particulièrement mal ressentie. Ainsi peut-on dire que les critiques relatives à l'existence d'un noyau dur trop contraignant sont exactement proportionnelles à l'accroissement des marges de manoeuvre données aux préfets ».

En d'autres termes l'impression de la plupart des Régions selon lesquelles les préfets disposaient de marges de manoeuvre insuffisantes procéderait **d'attentes excessives** ou, comme le suggérait le rapport CHÉRÈQUE², « *d'une certaine incompréhension* ».

La frustration ressentie par certaines Régions semble néanmoins souvent fondée, tant les marges de manoeuvre des préfets étaient contraintes par :

- le principe du « **noyau dur** » ;

¹ Cf. réponse à la question n°6.

² Cf. le rapport précité, p. 23.

- la **répartition préalable** par ministère de l'ensemble de l'**enveloppe** affectée par l'Etat à la région (y compris pour la partie théoriquement laissée à l'initiative préfectorale). En effet, comme l'indique le ministère de l'Intérieur¹ et contrairement aux assertions de la DATAR, « *le dispositif reposait très largement sur des enveloppes arrêtées par ministère* ». Les préfets n'ont pu modifier cette pré-affectation qu'à la marge au niveau régional, et la DATAR elle-même n'a guère altéré cette répartition au niveau national. Pour la première année du contrat, cela s'explique notamment par le fait que les crédits de chaque ministère aient été pré-arrêtés dans le cadre de la préparation de la loi de finances, bien avant les demandes des préfets, leurs marges de manoeuvre étant ainsi réduites par la spécialisation budgétaire. Plus généralement, cela résulte, comme l'indique le ministère de la Culture², de ce que « *l'enveloppe financière globale et sa répartition région par région sont contraintes par la base budgétaire du ministère et la place qui lui est accordée en fonction d'arbitrages interministériels* » ;

- l'**encadrement** des projets susceptibles d'être contractualisés par des procédures, des circulaires ou des clefs de financement élaborées par les administrations centrales et s'imposant en droit ou en fait aux administrations déconcentrées. Le rôle de ces dernières fut souvent moins de porter des projets locaux que de vérifier leur compatibilité vis à vis des critères énoncés à Paris ;

- les **pressions** exercées par les administrations centrales. Dans son rapport³ pour 1998, la Cour des Comptes a ainsi estimé que « *les administrations centrales ont été aussi interventionnistes que par le passé, la Direction des routes tout particulièrement, allant bien au delà de la mission de régulation nationale et de fixation des normes qui lui incombe en propre* ». Cette observation n'a d'ailleurs pas été démentie par le ministère de l'Equipement dans sa réponse à la Cour, même si la ministre de l'Aménagement du territoire estime qu'il s'agit d'un exemple « *unique* » ;

- la volonté des administrations centrales, relayée par leurs services déconcentrés, de contractualiser certaines de leurs politiques pour les « sanctuariser », c'est à dire pour les protéger des **régulations budgétaires** qui s'annonçaient avec le creusement du déficit budgétaire en 1993 ;

- la fréquence des **mouvements préfectoraux** : les préfets de région découvrent parfois le territoire au moment où s'élaborent les propositions de l'Etat, ce qui ne leur permet guère d'imposer leur rôle de coordination face à des services déconcentrés implantés de longue date.

¹ Cf. la réponse à la question n°5, relative aux marges de manoeuvre des préfets.

² Cf. réponse à la question n°4.

³ Cf. le rapport précité, p. 140.

L'exclusivité du dialogue entre les préfetures et la DATAR a donc été battue en brèche par la **logique sectorielle** des contrats de plan et par la primauté des échanges entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées, de sorte que la déconcentration de l'élaboration des propositions de l'Etat a été laissée au libre choix des ministères, certains jouant plus le jeu que d'autres (cf. encadré ci-après).

**LES RÉPONSES DE QUELQUES MINISTÈRES QUANT AUX RÔLES RESPECTIFS
DE LEURS ADMINISTRATIONS CENTRALES ET DE LEURS SERVICES
DÉCONCENTRÉS POUR L'ÉLABORATION DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN**

Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche : un modèle vertueux ?

L'administration centrale a organisé des débats au sein du conseil supérieur d'orientation agricole relatifs aux objectifs assignés aux contrats de plan, ainsi qu'aux ventilations régionales des enveloppes.

Cependant, « pour la période 1994-1999, l'administration centrale n'a pas participé à l'élaboration et à la négociation des contrats de plan, ce rôle étant dévolu au préfet de région. Il faut rappeler que les préfets avaient toute latitude d'utilisation de l'enveloppe globale qui leur a été attribuée. En revanche, les services déconcentrés du ministère ont joué un rôle actif car ils ont été une source de propositions au niveau régional quant aux principales actions qui pouvaient faire l'objet d'une contractualisation.

Ils ont eu recours pour ce faire à la connaissance des politiques générales menées par le ministère, mais ils n'ont pu recevoir d'instructions précises, conformément à la méthode retenue à l'époque par la DATAR. Ainsi, l'administration s'est trouvée dans « l'obligation » de satisfaire les demandes des préfets. La discussion n'a eu lieu que dans le cas où les demandes dépassaient les possibilités budgétaires ».

Le ministère de la Culture et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité : des propositions inscrites dans le cadre des orientations nationales établies par le ministre à partir des propositions déconcentrées.

Pour le ministère de la **Culture**¹ « les directeurs régionaux des affaires culturelles, sous l'autorité du préfet, ont recueilli et expertisé les projets portés par les collectivités territoriales et susceptibles d'être proposés aux Conseils régionaux pour intégration au contrat de plan Etat-Région. L'établissement d'une liste de projets est constitué dans le cadre des orientations du ministre chargé de la culture...[ces priorités] se sont néanmoins appuyées sur l'analyse fine de l'état actuel du développement culturel dans chaque région. L'administration centrale a également interrogé les DRAC sur leur estimation de l'enveloppe financière et sur une hiérarchisation des priorités locales ».

Pour le ministère de **l'Emploi et de la Solidarité**² « dans un premier temps, les différentes directions de l'administration centrale ont proposé un certain nombre de priorités à retenir pour les troisièmes CPER, conformément aux priorités ministérielles. En même temps, au niveau local, les services déconcentrés ont, eux aussi, exprimé les priorités qu'ils souhaiteraient retenir à partir d'un diagnostic partagé localement avec les principaux partenaires (collectivités locales, associations).

Le directeur de Cabinet du ministre a désigné un inspecteur de l'IGAS pour coordonner l'ensemble de la procédure. Celui-ci a présenté de manière synthétique les projets émanant des régions. Les directions ont alors procédé à un premier choix des actions pouvant donner lieu à contractualisation. Il a été soumis à l'arbitrage du ministre et les axes ouverts à la contractualisation ont ainsi pu être arrêtés.

Particulièrement en matière d'action sociale, le travail mené au niveau local a permis que les élus (conseillers régionaux et généraux) consultés par les préfets, sur la base des propositions des DRASS, adhèrent aux propositions de contractualisation, et particulièrement à l'humanisation des hospices. Cette adhésion a ensuite facilité les négociations ultérieures et permis de retenir des priorités consensuelles ».

Le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement : une élaboration relativement centralisée.

« Les propositions de l'Etat ont été établies sur la base des politiques globales conduites par le METL dans ses principaux domaines de compétence...et préparées par des travaux d'analyse et de prévision conduits par l'administration centrale du ministère avec le concours actif des services déconcentrés...Ces orientations politiques ont guidé les préfets de région, qui, en s'appuyant sur les services déconcentrés des ministères, et principalement les directions régionales de l'équipement, ont élaboré les documents préparatoires aux mandats de négociation. »³

¹ Cf. réponses aux questions n° 1 et 3.

² Cf. réponse à la question n°3, cf. l'annexe 4 pour une description plus fine de la procédure.

³ Cf. réponses aux questions n°1 et 2.

Au total, la **capacité d'initiative** et de coordination de l'Etat déconcentré a été le plus souvent **décevante**.

Par surcroît, à l'exception du ministère de l'Equipement et, dans une moindre mesure, du ministère de l'Industrie¹, aucun ministère n'a indiqué à votre rapporteur que ses services centraux, ses services déconcentrés ou les préfetures aient réalisé, en préalable à l'élaboration des propositions de l'Etat, un **bilan** circonstancié des politiques conduites dans le cadre des contrats de plan précédents ou des **études d'impact** des actions envisagées.

Enfin, selon certaines Régions, les négociations ont parfois été « *engagées par l'Etat en l'absence de tout chiffrage précis sur les opérations relevant de sa compétence* », notamment en matière d'infrastructures de communication et d'enseignement supérieur, « *ce qui a pu entraîner des retards dans la réalisation des travaux ou encore une augmentation des enveloppes financières nécessaires* ».

Le discours rationnel et sans doute idéaliste des circulaires relatives à l'élaboration des troisièmes contrats de plan Etat-Région semble donc s'être heurté à la **rigidité** des procédures budgétaires, comme à l'inertie et au **cloisonnement** des administrations de l'Etat : en témoigne par exemple *a contrario* le souhait du ministère de l'Equipement² que la méthode d'élaboration des quatrièmes contrats de plan soit « *mieux déconcentrée* » et comporte une « *répartition des enveloppes entre les régions plus proche des besoins réels à satisfaire* ».

Comme le soulignait le Président du Sénat, M. Christian PONCELET, dans un discours prononcé le 13 octobre 1999 au 69ème congrès de l'Assemblée des départements de France, l'Etat doit donc enfin tirer les leçons de la décentralisation par « *une vigoureuse déconcentration* » de ses services et l'application du principe de subsidiarité, de sorte que les préfets deviennent « *enfin de véritables partenaires pour les élus locaux, assumant la coordination de l'ensemble des services déconcentrés et capables d'engager l'Etat et tout l'Etat* ».

¹ Le ministère de l'Industrie indique avoir élaboré ses propositions sur la base notamment « *des suivis et évaluations des procédures mises en oeuvre dans les CPER précédents* ».

² Cf. la réponse à la question n°26.

III. L'ÉLABORATION DES PROPOSITIONS DES RÉGIONS

A. UNE RÉFLEXION STRATÉGIQUE ET PROSPECTIVE

Pour élaborer leurs propositions, les Régions ont **mobilisé** l'ensemble de leurs services, sous la responsabilité de la Direction générale, la procédure d'ensemble étant pilotée et coordonnée par des directions spécifiques (direction de la Promotion et de la Prospective en Bretagne, service de la Planification en Basse-Normandie, Direction du Plan et de l'Aménagement régional en Bourgogne, etc.), par une cellule ad hoc constituée au sein des services (comme en Lorraine) ou par « *une cellule plan* » intégrée à la direction générale (en Picardie).

Alors que les Régions ne disposaient que de **services** propres très limités en 1983 lors de la préparation des premiers contrats de plan, et de services encore « jeunes » en 1988 pour l'élaboration de la seconde génération de contrats, elles ont pu s'appuyer en 1993 sur une **expertise** technique **interne** croissante et dans certains domaines au moins aussi étendue que celle de l'Etat déconcentré.

Les Régions ont également bénéficié de la **transparence** accrue des services de l'Etat : des échanges d'information en amont ont permis la coordination, sinon la concordance, de la stratégie de l'Etat avec les orientations stratégiques retenues par la Région.

Enfin, certaines Régions ont eu recours à des diagnostics ou à des **consultants extérieurs** : par exemple, la Région Basse-Normandie a commandé des projections régionales à l'Horizon 2010 à la Société B.I.P.E. Conseil et une étude sur « *L'évolution récente et les perspectives de l'économie régionale* » au cabinet COOPERS & LYBRAND.

Au total, les Régions indiquent avoir bénéficié d'une expertise suffisante pour l'élaboration de leurs propositions, même si certaines ont regretté la faiblesse des **statistiques** démographiques en période intercensitaire ou l'inadéquation des données recueillies par l'INSEE, qui ne permettent guère d'évaluer les besoins des territoires infra-départementaux.

En amont de la préparation des contrats de plan, nombre de Régions se sont également engagées dans des **démarches prospectives** de grande ampleur, dans le cadre de l'élaboration des plans régionaux, alternativement à cette élaboration, ou même, comme en Bretagne (cf. encadré ci-après), en préalable à l'exercice de planification régionale.

LE PROGRAMME RÉGIONAL D'ÉTUDES PROSPECTIVES BRETON¹

Dans le cadre de la préparation du plan breton 1994-1998 et du troisième contrat de plan, le Conseil régional et le Conseil économique et social régional (CESR) ont pris l'initiative d'un programme d'études prospectives, parmi lesquelles :

- « *Les enjeux du développement breton* », mai 1992, contrat d'étude confié au BIPE par le Conseil régional ;

- « *Questions préalables à l'élaboration d'un contrat de plan Etat-Région Bretagne sur l'éducation et la formation* », mars 1992, contrat d'étude confié au cabinet Quatenaire par le Conseil régional ;

- « *L'agriculture bretonne, les industries agro-alimentaires, l'aménagement rural. Quelles perspectives à l'horizon 2000 ?* », avril 1992, rapport d'autosaisine du CESR à la suite d'une série d'études animées par la Chambre régionale d'agriculture.

- « *L'industrie du Bâtiment en Bretagne* », avril 1992, rapport d'autosaisine du CESR.

La réalisation de ces études prospectives fut l'occasion d'une première **concertation** : à titre d'exemple, le projet *Alsace 2005* a mobilisé plus d'une centaine d'intervenants des services de l'Etat, de la Région, des Départements, des communes, du Conseil économique et social régional et des organisations professionnelles, et s'est appuyé sur des campagnes de consultation publique.

Il en fut de même de la réalisation des **plans régionaux** pour les Régions qui ont conduit cette opération à son terme, ces plans se voulant ainsi « *non seulement un cadre de référence stratégique [pour les contrats de plan], mais aussi un mandat d'action* »² et de négociation.

Ces réflexions prospectives, catalysées par la préparation des contrats de plan ont conforté **l'identité** des régions et ont permis d'engager des **dynamiques** concertées de **développement** local.

¹ Source : réponses de la Région Bretagne.

² Cf. réponses de la Région Picardie.

B. UNE CONCERTATION PARFOIS TROP FORMELLE

Posé par la loi du 29 juillet 1982 pour l'élaboration du plan régional préalable au contrat de plan, et précisé par un arrêt du tribunal administratif de Montpellier (cf. encadré page 22), le principe de la **consultation, par la Région**, des collectivités locales, du Conseil économique et social régional et des partenaires économiques et sociaux de la Région, avait été vigoureusement réaffirmé par la circulaire du Premier ministre du 31 mars 1992 relative à la préparation des troisièmes plans régionaux et des troisièmes contrats de plan, après que la préparation de la deuxième génération de contrats de plan se fut révélée décevante à cet égard.

La plupart des Régions se sont ainsi efforcées de consulter, selon diverses modalités, les collectivités locales, le Conseil économique et social régional, les milieux économiques et les citoyens de la région, soit en amont, lors de l'élaboration du plan régional, soit pour la préparation du contrat de plan proprement dit. Ces consultations ont été mises en oeuvre parallèlement à celles conduites par l'Etat pour la définition de sa stratégie, puis du mandat de négociation du préfet.

LE CALENDRIER D'ÉLABORATION DU TROISIÈME CONTRAT DE PLAN POUR LA RÉGION PAYS DE LA LOIRE

Octobre 1992 : Approbation des priorités régionales pour le XIe Plan par l'Assemblée du Conseil Régional.

Avril 1993 : Première phase de réunion entre l'Etat et la Région. Présentation de l'esquisse chiffrée du SGAR aux services de la Région.

Mai 1993 : Première réunion du Comité consultatif de planification avec les collectivités partenaires. Présentation des grandes priorités de la Région (non chiffrées).

Mai-juin-juillet 1993 : Réunion des commissions du Conseil régional pour discuter des priorités du Contrat de Plan.

Juillet 1993 : CIAT définissant les mandats de négociation des Préfets de région.

Septembre 1993 : Comité Consultatif de planification avec l'annonce du mandat de l'Etat par le Préfet de Région et présentation d'une esquisse des propositions de la Région.

Octobre 1993 : Comité Consultatif de planification : les élus se prononcent sur les arbitrages par grand secteur d'investissement et les élus des autres collectivités négocient pour faire inscrire leurs opérations prioritaires.

Décembre 1993 : Obtention de dotations complémentaires de l'Etat et négociation entre le Préfet et le Président sur les dossiers-clés (enseignement supérieur, routes, opérations de recherche -bassin des carènes, laboratoire central des ponts et chaussées-, politique de la ville, zones fragiles).

Janvier 1994 : Comité Consultatif de planification : discussion entre la Région et les collectivités associées sur les clés de financement et projets cofinancés à partir d'un projet détaillé du Contrat de Plan.

Février-mars 1994 : Formalisation de l'accord des collectivités partenaires sur un programme d'opérations qu'elles accepteront de cofinancer (échanges de courriers).

Avril 1994 : Vote du CPER par le Conseil Régional.

18 avril 1994 : Signature du Contrat de Plan.

1. La concertation avec les autres collectivités locales

Une concertation approfondie avec les autres collectivités locales s'imposait d'autant plus que les dispositions des contrats de plan investissaient de plus en plus les **compétences** des Départements et des Villes. En particulier, les **contrats de ville** devaient être intégrés aux contrats de plan Etat-Région.

S'agissant de la concertation en amont, la Région Lorraine a ainsi mis en place un dispositif étendu (cf. encadré ci-dessous).

LE DISPOSITIF D'ÉLABORATION DU TROISIEME PLAN LORRAIN¹

L'ensemble du dispositif de préparation du plan régional a été défini par le Conseil régional dans sa délibération du 29 juin 1992. Il s'articulait essentiellement autour de trois structures auxquelles ont été confiées des missions précises :

Les 14 groupes techniques de planification.

Ces groupes visaient à associer très largement l'ensemble des « forces vives » de la Lorraine à l'élaboration du plan régional. Présidés par le Vice-Président du conseil régional délégué, ils rassemblaient trois représentants du Conseil régional, deux représentants du Conseil économique et social régional, le Directeur général des services de la Région, les Présidents des quatre Conseils généraux de Lorraine, les Maires des villes chefs-lieux de département, les représentants des services régionaux de l'Etat, des organisations professionnelles et des chambres consulaires, ainsi que des personnalités qualifiées.

Ces groupes avaient pour mission de proposer une stratégie régionale dans le domaine qui leur avait été confié (industrie de base et énergie ; développement économique, PMI et artisanat ; agriculture et forêt ; formation professionnelle et emploi, etc.). Mis en place en octobre 1992, ils ont rendu leurs rapports définitifs à l'automne 1993.

La conférence régionale de planification.

Il s'agissait d'une instance de concertation informelle, mise en place le 10 juin 1993, pour associer les grands partenaires de la Région (Départements, CESR, villes) et coordonner les démarches de planification entreprises dans la région. Ses travaux ont abouti à l'adoption en octobre 1993 du protocole d'orientation commun prévu par la circulaire du 31 mars 1992.

La commission du plan du Conseil régional.

Cette commission, instance de cohérence interne du plan régional, a préparé les décisions du Conseil régional, notamment les délibérations relatives aux orientations

¹ Source : réponses de la Région Lorraine.

stratégiques de la Région, au protocole d'orientation commun avec les autres grandes collectivités, enfin le contrat de plan avec l'Etat et ses procédures d'application.

S'agissant plus particulièrement de la concertation relative à la préparation des contrats de plan proprement dits :

- En Basse-Normandie, la Région a adressé des **questionnaires** détaillés à près de 140 personnes morales (Départements, Communes chefs-lieux, Communes de plus de 20 000 habitants, groupements de communes, organismes consulaires), dont 40 ont répondu.

- En Rhône-Alpes, des représentants des Départements, des Villes, du Conseil économique et social régional, des organismes consulaires et des associations ont été intégrés aux 5 **commissions** de préparation du contrat de plan.

- En Bretagne, le Conseil régional a organisé des réunions d'information et de consultation dans chacun des territoires bretons à l'occasion d'un tour de Bretagne, qui ont permis de recueillir un « catalogue du souhaitable » ; la consultation écrite de l'ensemble des partenaires à l'occasion de la définition des orientations de la Région ; la diffusion du programme d'études prospectives préalables. Par ailleurs, les 10 groupes de travail préparatoires, présidés par un conseiller régional désigné par le Président, ont rassemblé des représentants des Conseils généraux, des grandes villes, du Conseil économique et social régional, des services déconcentrés de l'Etat et des chambres consulaires, ainsi que des experts, notamment des universités, des organisations professionnelles et des associations.

- En Poitou-Charentes, la préparation du contrat de plan s'est effectuée dans le cadre d'une **conférence des exécutifs** rassemblant notamment les Présidents des Conseils généraux et le Président du Conseil régional.

- En Alsace fut mise en place dès juillet 1992 une « **Conférence intercollectivités** », co-présidée par le Préfet de région et le Président du Conseil régional, et réunissant le Préfet du Haut-Rhin, les Présidents des deux Conseils généraux, les Maires des villes de Strasbourg, Haguenau, Selestat, Saverne, Wissembourg, Mulhouse, Colmar, Guebwiller, Saint-Louis et Altkirch, deux maires de communes rurales et le Président du Conseil économique et social régional. A la demande de cette conférence intercollectivités furent mis en place 12 groupes techniques, animés par les services de l'Etat et de la Région, et réunissant des techniciens des Départements, des villes de Colmar, Mulhouse et Strasbourg et des chambres consulaires. Enfin, durant toute la période des négociations, des représentants des deux Conseils généraux ont été associés aux réflexions des commissions thématiques du Conseil régional portant sur le contrat de plan.

Dans deux régions (Alsace et Franche-Comté), les Départements seront non seulement associés tout au long de la procédure, mais « associés » à la signature du contrat de plan aux côtés de la Région. En Alsace, les trois « métropoles régionales » (Colmar, Mulhouse et Strasbourg) seront également cosignataires. Ces initiatives ressortent toutefois de configurations particulières (faible nombre de départements, et, pour l'Alsace, contributions des collectivités infra-régionales excédant les engagements financiers de la Région elle-même).

Malgré les efforts de certaines Régions, force est ainsi de constater que la concertation avec les autres collectivités locales fut dans l'ensemble inégale, et souvent frustrante pour les Départements et les grandes Villes, alors même que les engagements financiers des collectivités infrarégionales, estimés « officiellement » à 22 milliards de francs, représentaient une part croissante des contrats de plan.

Comme le résume le rapport CHÉRÈQUE¹, « *les Départements ont été globalement peu satisfaits de la méthode d'élaboration, qui leur donnait parfois un strapontin* » et l'Association des présidents de Conseils généraux (APCG) a élevé une protestation vigoureuse.

En effet, certaines Régions se seraient contentées de « *vagues consultations* » à l'occasion de « *grandes messes* », où le temps de parole des uns et des autres était réduit et où le fond des dossiers n'était pas réellement abordé, mais qui donnaient lieu ensuite à des appels à contributions.

Dans certains cas, les contributions des collectivités infra-régionales n'ont d'ailleurs donné lieu à aucune publicité ; dans d'autres cas, les engagements notifiés de la Région ont pu englober plus ou moins à leur insu les participations attendues des autres collectivités², ce qui n'est pas sans conséquence pour la **portée** des **engagements** inscrits dans les contrats de plan.

Au total, de partenaires, les Départements et les Villes se sont sentis souvent réduits au rang de « *financeurs* », parfois « *non consentants* » : la concertation avait été trop formelle.

Certaines dispositions des contrats de plan, comme l'humanisation des hospices, dont l'Etat avait fait l'une de ses priorités, ont en outre été à

¹ Rapport précité p. 18.

² Cf. notamment le rapport précité de M. Jean BILLET pour le Conseil économique et social, 1997, p. 34.

l'origine de **malentendus**¹, certains Départements craignant, lorsque les Régions participaient au financement de ce programme, qu'elles ne s'immiscent de manière excessive dans leurs compétences en matière sociale.

Par surcroît, les difficultés de certaines collectivités locales à se faire entendre ont pu être aggravées par le faible rôle dévolu aux **préfets de département**, aux sous-préfets et aux directions départementales de l'Etat, qui sont les interlocuteurs habituels des Départements et des Communes, et parfois par les mésententes ou le manque de coordination entre les Préfets de Région et les directeurs régionaux des administrations déconcentrées d'une part, les Préfets de Département, les Sous-Préfets et les directeurs départementaux, d'autre part.

La combinaison de ces facteurs explique d'ailleurs le souhait de certains Conseils généraux de négocier directement avec les préfetures de région, à parité avec les Régions.

Les « *frustrations* » souvent causées par les méthodes de concertation retenues procèdent-elles d'un péché de jeunesse de Régions en mal d'affirmation vis à vis de collectivités plus anciennes et budgétairement plus importantes ? D'un manque de maturité de la procédure, qu'il conviendrait, selon la circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1998, « *d'approfondir* » ? ou bien d'une **difficulté** plus **structurelle** pour les Régions, à l'instar de l'Etat, à concilier le principe de subsidiarité avec leur mission de mise en cohérence ?

Idéalement, l'élaboration des contrats de plans Etat-Région devrait en effet incarner l'avènement d'une « **démocratie procédurale** », où les décisions publiques seraient plus justes, plus lisibles et plus rationnelles, parce que longuement discutées, argumentées et soumises à la délibération d'une pluralité d'acteurs recherchant l'accord le plus large possible².

Mais cet idéal semble à certains illusoire. En effet, les intérêts locaux demeurent fragmentés, et la recherche d'un consensus est de ce fait ardue. Par ailleurs, il sera toujours difficile aux Conseils généraux et aux Villes de faire entendre leur voix dans des forums ou des commissions inévitablement pléthoriques lorsque les régions comprennent une, voire plusieurs dizaines de départements et de villes moyennes.

¹ Cf. notamment « 1994-1998, les contrats de plan Etat-Région », Michèle CASCALES, *Revue française de finances publiques*, 1995.

² Cf. « *Décentralisation et contractualisation en région Picardie* », Myriam BACHIR, *contributions à la journée d'études de l'Institut de la Décentralisation du 13 septembre 1999*, pp. 90-91.

De plus, certaines collectivités locales, notamment les petites Communes, n'ont pas toujours l'expertise suffisante pour préparer des projets susceptibles de s'inscrire dans le cadre parfois contraignant des contrats de plan.

Enfin, comme le soulignait¹ en 1998 le rapport de Mme MENGIN pour le Conseil économique et social « *la démarche nécessairement très institutionnelle des contrats de plan peut enfermer les acteurs locaux dans des phases rigides très éloignées de leur temps propre* ».

Certains exemples suggèrent toutefois que ces difficultés, qui ne sont pas nouvelles, ne sont pas pour autant insolubles, sous réserve que :

- la méthodologie d'élaboration des propositions de la Région soit définie clairement et en concertation avec les principales collectivités infrarégionales ;

- les **critères** de contractualisation retenus par la Région soient véritablement négociés ;

- enfin, que ces critères soient **affichés** suffisamment tôt pour que les autres collectivités, éventuellement aidées par les services de la Région et de l'Etat pour la préparation des dossiers, puissent effectivement y inscrire leurs projets prioritaires. Il conviendrait notamment que les **sous-préfets** se voient confier une mission de coordination et de préparation des dossiers pour les projets territoriaux.

Sous ces conditions, les propositions de la Région s'appuient réellement sur un relatif consensus et sur des démarches locales de projets, ce qui renforce sa position dans la négociation des contrats de plan.

Notons que ces trois conditions (négociation sur la procédure, élaboration conjointe des critères de contractualisation, lisibilité et annonce précoce de ces critères) sont d'ailleurs aussi bien les conditions d'une concertation réussie des Régions avec les autres collectivités, que celles d'une négociation équilibrée des contrats entre l'Etat et les Régions.

En définitive, comme le concluait déjà notre collègue Georges MOULY dans son rapport sur la deuxième génération de contrats de plan « *le résultat des démarches de concertation dépend bien de l'inégale volonté des régions de prendre en compte les avis des départements* ».

¹ Rapport précité, p. 30.

2. L'apport des Conseils économiques et sociaux régionaux

Très hétérogène, l'apport des Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) fut dans l'ensemble **limité**.

Certes, certains CESR, comme en Bretagne ou en Lorraine, ont contribué **en amont** à la préparation des contrats de plan en réalisant des études prospectives ou en élaborant un document d'orientation sur les priorités régionales. D'autres ont réalisé des études d'impact, à l'instar de l'avis du CESR de Bourgogne sur le parc naturel du Morvan.

Certes, dans quelques régions, comme Poitou-Charentes, le CESR a été **associé** à l'ensemble de la procédure, via l'organisation de réunions mixtes Région-CESR, des auditions communes et la participation de représentants du CESR aux commissions thématiques du Conseil régional et aux comités de pilotage du contrat de plan.

Certes, l'intégration des CESR dans la procédure a facilité la **consultation** en amont des milieux socioprofessionnels institutionnellement représentés au CESR.

Certes, les CESR ont publié des **avis**, parfois à chaque étape de la procédure (sur les travaux prospectifs réalisés par la Région, sur la stratégie de l'Etat en Région, sur les orientations stratégiques de la Région, sur le projet de plan régional, puis sur le projet de contrat de plan).

Certes, les **observations** des CESR, souvent fort pertinentes, ont permis l'expression et ont facilité la consultation de certains acteurs économiques et sociaux de la région.

Mais les avis obligatoires des CESR sont le plus souvent intervenus à un stade très avancé de la procédure, de sorte qu'ils se sont prononcés sur le résultat de négociations presque achevées.

Par ailleurs, comme le regrette par exemple le CESR de Bourgogne dans son avis sur le contrat de plan, les CESR ne sont pas consultés sur les **conventions d'application** du contrat.

Enfin, comme le déploraient déjà notre collègue Georges MOULY en 1992, ou le rapport de M. ARRIGHI pour le Conseil économique et social en 1991, « *les CESR n'ont pas les **moyens** nécessaires pour assurer leurs missions* », et doivent donc s'appuyer sur les services des Régions mis à leur disposition ou mis à contribution pour répondre à leurs questions.

L'influence des CESR dépendit donc très largement de la disponibilité des **services** de la Région, comme de la qualité des relations,

souvent fructueuses mais parfois conflictuelles, entre le Président de la Région et le Président du CESR.

Au total, l'avis et le vote des CSER auront moins contribué à l'amélioration des dispositions du contrat de plan, qu'offert à la Région un « *banc d'essai* » ou un « *baromètre* » avant la délibération des conseillers régionaux sur le contrat de plan.

3. Les consultations des acteurs économiques et des citoyens

Les acteurs économiques locaux, sinon les citoyens, ont été souvent consultés lors des travaux de prospective préalables (comme en Alsace), ou lors de l'élaboration du plan régional.

Par ailleurs, les acteurs économiques institutionnels, en particulier **les chambres de commerce et d'industrie et les chambres d'agriculture**, ont été largement consultés par les Régions, comme par l'Etat, et souvent associés à l'élaboration des propositions de l'un et l'autre partenaire. Les organismes consulaires se sont d'ailleurs constitués une réelle expertise pour la préparation des contrats de plan, au point d'envoyer à la Région et à l'Etat des listes « *impressionnantes* » de projets « contractuels ».

Certaines Régions ont par ailleurs essayé d'élargir leurs consultations, aux universités, à des « *personnalités qualifiées* » et à des associations (comme en Bretagne). La Région Basse-Normandie a également adressé des questionnaires à plus de 9 000 **chefs d'entreprise**, dont 2 400 ont répondu.

Ces initiatives se sont toutefois heurtées à la complexité et au manque de lisibilité de la procédure, qui demeure très institutionnelle, de sorte que ces acteurs ont de ce fait du mal à se l'approprier, même si les Régions, assez bien relayées par les médias locaux, se sont efforcées de **communiquer** sur l'élaboration des contrats de plan (points de presse, réunions d'information ouvertes à tous, publication de journaux gratuits d'information, large diffusion des documents préparatoires, etc.).

Enfin, deux Régions ont engagé une consultation, par voie de questionnaires, de l'ensemble des **citoyens** de la Région. Selon la Région Basse-Normandie, 12 000 personnes auraient ainsi participé à l'opération Mathilde, complétée par une enquête de l'observatoire régional de la vie politique sur les attentes des habitants de la région, conduite auprès de 700 personnes. De même, selon la Région Picardie, 72 000 foyers picards ont répondu au questionnaire qui leur avait été adressé.

CONCLUSION

Malgré l'organisation inégale de la concertation des Régions avec les autres collectivités, et le flou qui entoure son support législatif, la préparation des troisièmes contrats de plan Etat-Région, s'est inscrite en **progrès** par rapport à celle des deuxièmes contrats de plan, en catalysant une démarche prospective, tant de la part de l'Etat que celle des Régions, et en améliorant les échanges entre les services de l'Etat et des Régions.

En dépit, et peut-être aussi en raison de sa lourdeur, la préparation des troisièmes contrats de plan fut aussi une source **d'identité** et de **légitimité** pour des collectivités régionales encore très « jeunes », à l'expertise et aux moyens financiers croissants, mais aux compétences encore largement méconnues.

Souvent, ce sentiment favorable laissé par la **préparation** des positions de l'Etat et de la Région n'a pu cependant qu'aggraver l'ampleur des **déconvenues** issues de la **négociation** des contrats de plan proprement dite.

CHAPITRE II :

UNE NÉGOCIATION DÉSÉQUILBRÉE

I. DES PARTENAIRES INÉGAUX

A. UNE NÉGOCIATION PRÉCIPITÉE

Selon le calendrier initialement annoncé, les négociations devaient s'engager à la fin du mois de septembre 1993, après réception de leur mandat de négociation par les préfets, et s'achever avant la fin de l'année 1993. Préparées il est vrai depuis plus d'un an, les négociations ne devaient donc durer que **trois mois**.

Compte tenu de l'ampleur de la procédure, comme de son formalisme (avec notamment l'obligation de recueillir l'avis du Conseil économique et social régional), cette durée est apparue beaucoup trop **courte**.

De fait, la signature des contrats de plan des régions métropolitaines s'est étalée entre février et juillet 1994. En d'autres termes, les négociations ont duré entre **quatre et dix mois**, et se sont prolongées au delà de la date théorique de commencement du contrat, ce que votre rapporteur ne peut que regretter.

La brièveté du temps dévolu à la négociation ne fut pas sans **conséquences**. La DATAR¹ estime ainsi que la négociation « *s'est déroulée dans un climat de **tension** et avec une rapidité peu favorables à la recherche concertée de la meilleure décision pour le développement à venir pour la région* ».

¹ Cf. réponse à la question n°11.

La DATAR¹ précise notamment que « *certaines projets, notamment muséographiques, se sont trouvés inscrits dans le contrat à la fin des négociations alors qu'ils n'avaient pas été suffisamment étudiés. Ils n'ont donc pu être mis en oeuvre pendant la période couverte par le contrat* ». En fait l'Etat semble s'être servi en fin de négociation des **musées** comme monnaie d'échange pour obtenir la signature des Régions, mais il s'agissait là souvent de « *fausse monnaie* » : faute d'une préparation suffisante, ces projets ne seront souvent pas mis en oeuvre.

Plus généralement, comme le souligne M. Jean-François HUMBERT, Président de la Région Franche-Comté, « *la **précipitation** dans laquelle la négociation est conduite ne peut pas garantir la solidité des engagements* »².

Enfin, l'accélération de la procédure a transformé une élaboration à l'origine collective en une superposition de **négociations bilatérales** entre les services de l'Etat et ceux de la Région, entre le SGAR de la préfecture de Région et le Directeur général des services de la Région, et pour les grands arbitrages, entre le Préfet de région et le Président du Conseil régional.

A la fin des négociations, ces discussions bilatérales se sont d'ailleurs accompagnées de nombreuses **interventions** directes auprès des ministères de la part d'élus locaux (Présidents de Conseil régional, Présidents de Conseil général, parlementaires, Maires de grandes villes) ou de directeurs généraux et de secrétaires généraux. Relayées dans certains cas par les préfets, ces interventions se sont parfois avérées efficaces.

Dans certains cas portés à la connaissance de votre rapporteur, les services de la Région ont même négocié directement avec les **administrations centrales**, notamment la Direction des routes du ministère de l'Equipement, en contradiction pour ces dernières avec les instructions du Premier ministre.

B. UNE NÉGOCIATION INÉGALE

A l'origine, la procédure de contrat de plan instituée par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification ne prévoyait pas une négociation entre des **partenaires égaux**. En effet, comme le rappelait en 1997 le rapport de M. Jean BILLET pour le Conseil économique et social, « *les contrats de plan étaient l'application du plan national en région : dans cette*

¹ Cf. réponse à la question n°9.

² Cf. Interrégion n°221, novembre-décembre 1998.

logique, il convenait que l'Etat déterminât la majorité des actions à entreprendre ».

Cependant, l'abandon de la planification nationale, et surtout le discours « *partenarial* » de l'Etat sur « *l'ambition partagée* », avaient pu laisser entendre aux Régions que cette inégalité originelle n'était plus de mise à l'heure où leur expertise, leurs moyens budgétaires, leur légitimité institutionnelle et leur participation financière aux contrats de plan s'étaient considérablement étoffés.

Or, malgré des relations souvent cordiales entre les préfets et les exécutifs régionaux, les Régions sont unanimes pour considérer que la négociation fut « *déséquilibrée* » ou « *inégaie* », comme le reconnaît d'ailleurs la DATAR dans ses réponses à votre rapporteur¹.

Cela se retrouve d'ailleurs dans le **résultat** des négociations. Certes, la DATAR estime que « *de nombreux projets, notamment routiers ou muséographiques, se sont trouvés inscrits [dans les contrats de plan] en dépit de l'avis des administrations centrales* ». Mais, dans leurs réponses à votre rapporteur, presque tous les ministères indiquent peu ou prou, à l'instar du secrétariat d'Etat à l'Industrie que « *la quasi totalité des dispositions des contrats de plan 1994-1999 s'inscrivaient dans les orientations nationales* »².

Cela n'est pas le cas des Régions. Nombre d'entre elles se sont vu « *imposer [dans le cadre du noyau dur] un certain nombre d'opérations physiques ne correspondant pas aux priorités régionales* ». Beaucoup de Régions se sont vu **contraintes** de contractualiser et d'augmenter leur financement d'actions ne ressortant pas toujours de leurs compétences et qu'elles ne souhaitaient pas vraiment inscrire dans les contrats de plan, comme certains projets culturels, des politiques de soutien de l'hydraulique agricole, le programme d'humanisation des hospices ou la construction de bâtiments d'enseignement supérieur. En revanche, l'Etat a souvent jugé impossibles les demandes des Régions en matière d'apprentissage, de tourisme, de transport ferroviaire, etc.

Les voies empruntées par l'Etat pour faire prévaloir ses positions sont multiples.

- En premier lieu, les Régions se sont heurtées au principe du mandat impératif adressé aux préfets, c'est-à-dire au « **noyau dur** » des contrats de plan (cf. infra, page 19). Par ce biais l'Etat avait fixé par avance, sans

¹ Selon la réponse de la DATAR à la question n°11 « *En dépit des efforts faits par l'Etat, la négociation n'avait pas été considérée comme équilibrée* ».

² Cf. réponse à la question n°4.

négociation possible, le contenu de près des deux tiers de ses propres engagements (de 55 % à plus de 75 %¹, avec une moyenne de 66 % selon la DATAR, qui indique² d'ailleurs avoir « envisagé de limiter [le noyau dur] à 50 % du contrat », mais que « cette proportion n'a pu être tenue »).

Cela n'est pas allé sans **conséquences** pour l'allocation des financements des autres collectivités. En effet, une large part des actions inscrites par l'Etat dans son noyau dur (routes, universités notamment) correspondaient à des projets pour lesquels une participation des autres collectivités était requise. Dans le cas des routes, cette participation était même majoritaire. De la sorte, le noyau dur élaboré par l'Etat prédéterminait une part significative des engagements des collectivités locales.

Au total, au travers du noyau dur, l'Etat a déterminé unilatéralement, en préalable à toute discussion, plus de la moitié du contenu d'un contrat de plan dont il ne finançait que 47 %.

En d'autres termes, l'Etat s'est réservé un pouvoir de décision unilatéral sur des engagements financiers au moins équivalents à sa participation au contrat.

NOYAU DUR : L'EXEMPLE DE LA RÉGION PICARDIE

Selon les réponses de la Région Picardie, le noyau dur imposé par l'Etat dans le cadre du mandat de négociation du préfet représentait 1,641 milliard de francs, soit près de 71 % du montant de sa participation annoncée au CIAT du 23 juillet 1993 et 66 % de sa participation finale, après majoration de l'enveloppe initiale.

Ce **noyau dur** comprenait :

- des infrastructures de communication, notamment les routes (507,5 MF) ;
- l'emploi, la formation et l'enseignement secondaire (295 MF) ;
- l'enseignement supérieur, correspondant pour l'essentiel au plan U2000 (282 MF) ;
- la politique de la ville (187,53 MF) ;
- l'action économique (108,5 MF) ;
- l'aménagement du territoire et l'environnement (105 MF) ;
- l'action sociale (humanisation des hospices, 94 MF) ;
- la recherche (32 MF) ;
- la culture (31,5 MF).

¹ Par exemple 61 % en Bretagne, 71 % en Pays de la Loire et en Picardie, 75 % en Languedoc-Roussillon.

² Cf. réponse à la question n°10.

Certes, selon la DATAR, « *le noyau dur était élaboré sur la base d'une proposition des préfets, qui, compte tenu des rapports étroits qu'ils entretenaient avec leurs partenaires, l'avaient, pour ainsi dire, prénégocié* ». Certaines Régions, notamment celles où les relations personnelles entre le Préfet et le Président du Conseil régional étaient les plus harmonieuses, considèrent « *qu'elles y ont retrouvé leur compte* », dans la mesure où les priorités de l'Etat étaient au terme de la préparation de la négociation, « *compatibles* », sinon « *concordantes* », avec celles de la Région.

Néanmoins, le noyau dur établi par l'Etat ne recouvrait pas toujours les priorités des Régions. En outre, ce noyau dur ne fut effectivement négocié qu'à la marge, sauf arbitrages exceptionnels à l'échelle interministérielle, et ce, malgré les intercessions de certains préfets : dans son avis relatif au contrat de plan pour la région Bourgogne, le Conseil économique et social régional indique ainsi avoir « *apprécié les efforts du préfet pour obtenir de Paris une diminution du noyau dur concernant les routes, le ministère ayant initialement fixé la barre trop haut par rapport aux capacités financières des collectivités locales* ».

Ces considérations expliquent que le principe du noyau dur ait réuni contre lui l'**unanimité** des Régions.

- Par ailleurs l'Etat a refusé de contractualiser sur les **compétences** strictes des Régions, ce qui restreignait d'autant le champ de la négociation

Dès lors que les Régions étaient invitées à participer au financement de projets ressortant de compétences exclusives de l'Etat (comme les routes nationales ou l'enseignement supérieur), certaines d'entre elles avaient en effet souhaité que l'Etat s'engage symétriquement à soutenir des interventions spécifiquement régionales.

Cette symétrie leur fut en général refusée, au motif que « *l'Etat n'avait plus les lignes budgétaires pour le faire* », c'est à dire en raison des choix de **nomenclature budgétaire** effectués par l'Etat. Les contrats de plan furent donc centrés sur les compétences de l'Etat.

Par surcroît, comme la plupart des actions nécessitaient une **instruction** technique **préalable**, les Régions se sont trouvées contraintes de négocier pour l'essentiel sur les projets que l'Etat avait déjà étudiés, en particulier sur les projets « *dans les cartons de la direction départementale de l'équipement (DDE)* » : les Régions négociaient alors sur des projets dont elles ne maîtrisaient ni les coûts, ni le calendrier¹.

¹ Dans certains cas, les projets préparés par les DDE intéressaient d'ailleurs beaucoup plus les Départements que les Régions.

Inversement, les Régions qui entendaient accroître la part du contrat de plan consacrée aux infrastructures ferroviaires régionales et aux transports collectifs se sont heurtées, selon la Cour des Comptes¹, d'une part, à « *l'impréparation de la SNCF à ce genre d'exercice, à une époque où les TGV [exclus par l'Etat du champ de la contractualisation] étaient sa priorité [et] ...où elle n'avait pratiquement pas d'autres projets en état d'être financés dans le cadre des contrats de plan* » ; d'autre part « *au déséquilibre des capacités d'intervention des services du ministère de l'Equipement, au sein duquel la direction des transports terrestres pèse beaucoup moins que la direction des routes* ».

- Les Régions se sont vues également imposer, hors noyau dur, un certain nombre de **procédures**, comme le dispositif du fonds de développement des petites et moyennes industries (FDPMI) et la procédure Atout par le secrétariat d'Etat à l'Industrie, les actions d'équipement de l'AFPA, ou encore les crédits des offices agricoles, dont les modalités pratiques furent très peu négociables.

Plus généralement, les Régions ont éprouvé les plus grandes difficultés à faire porter dans les contrats des projets particuliers « *qui n'auraient pas reçu l'onction des administrations centrales* » : trop souvent, les services déconcentrés de l'Etat n'ont eu des dossiers qu'une vision procédurale, consistant à vérifier que les actions envisagées s'inscrivaient formellement dans les critères établis à Paris.

En particulier, les Régions n'ont pu engager dans le cadre des contrats de plan des **politiques innovantes** ou expérimentales : comme le souligne le rapport CHÈREQUE², l'Etat n'a donc pas été un négociateur « *pragmatique* ».

- De même, le ministère de l'Equipement avait fixé unilatéralement, par voie de **circulaire**, des **clefs** de répartition des **financements** pour certains projets, comme les routes nationales ou les rocade urbaines.

- En outre, les Régions ont été contraintes d'intégrer les contrats de ville dans les troisièmes contrats de plan, sans pour autant toujours participer à la détermination des sites urbains concernés : « *la manière qu'a eu l'Etat d'arrêter la géographie prioritaire de la politique de la ville est [ainsi] contraire à l'esprit de dialogue et de concertation* »³.

¹ Rapport pour 1998, p. 143.

² Rapport précité, p. 37.

³ Cf. «1994-1998, les Contrats de plan Etat-Région », Michèle CASCALES, *Revue Française de Finances Publiques*, 1995, p. 152.

- Enfin, alors même que la négociation s'appuyait le plus souvent sur des estimations financières réalisées par les services déconcentrés de l'Etat, celui-ci a entendu reporter le risque de **sous-évaluation** du coût des projets, notamment routiers, sur les Régions, les Départements et les Villes.

Souvent implicite, cette asymétrie est d'ailleurs explicitée dans certains contrats de plan, comme celui de la Région Alsace, dont les conditions d'application¹ stipulent certes que « *les partenaires s'engagent à financer la totalité des dépenses, y compris les réestimations rendues nécessaires par l'évolution technique des projets et les réévaluations liées aux circonstances économiques, les clefs de financement s'appliquant à la totalité des dépenses* » mais que « *l'Etat ne s'engage que sur le montant financier [inscrit dans le contrat], et non pas sur l'achèvement physique de la liste des opérations sélectionnées, celles-ci restant, comme au contrat de plan précédent, indicatives* ».

En d'autres termes, lors des (fréquentes) sous-estimations² du coût d'un projet par les services de l'Etat, les Régions devaient accepter ou bien de prendre en charge une part accrue du projet, ou bien que celui-ci fût retardé.

Au total, certaines Régions ont indiqué à votre rapporteur que « *le noyau dur était une fiction* », au sens où la disponibilité de l'Etat à négocier était en pratique très réduite, y compris pour les actions hors noyau dur.

Au **comportement** de l'Etat se sont d'ailleurs ajoutés des facteurs plus **structurels** d'inégalité entre les cocontractants.

En premier lieu, l'Etat est Un, tandis que les Régions métropolitaines sont vingt-deux. Les Régions sont donc en situation de **faiblesse** pour négocier, d'autant plus que le circuit de décision de l'Etat est plus opaque que le leur : nombre de Régions ont ainsi eu le sentiment que l'Etat « *mettait ses crédits aux enchères entre les Régions* », c'est à dire mettait les Régions en **concurrence** pour l'octroi de ces crédits. Fondée ou non, cette impression ne pouvait qu'être accrue par l'absence de **critères** précis pour la détermination des enveloppes allouées par l'Etat à chaque région.

En second lieu, l'Etat, au contraire des Régions, disposait de partenaires de rechange, puisqu'il pouvait théoriquement signer des contrats de plan avec d'autres collectivités, en particulier les Départements, dont certains étaient demandeurs.

¹ Cf. le contrat de plan pour l'Alsace, p. 57.

² Le coût final de certains projets routiers, notamment en zone urbaine, a pu tripler par rapport à l'estimation initiale.

Par ailleurs, l'Etat est chargé du **contrôle de légalité** des actions contractualisées, même si les préfetures ne semblent pas avoir recouru à cet argument pour imposer leurs positions.

Enfin, le **pouvoir réglementaire** de l'Etat interfère avec les contrats de plan : le renforcement de certaines normes, notamment en matière d'environnement et de bâtiment, a pu renchérir notablement certaines actions en cours d'exécution et rompre ainsi l'équilibre initial du contrat.

L'inégalité entre les cocontractants est donc **flagrante**.

Quelques Régions ont ainsi eu le sentiment de subir un « *chantage* » pour contractualiser certaines politiques, le « *souci de cohérence de l'Etat se transformant en préoccupation de dominance* »¹. Selon certains commentateurs, les contrats de plan ne seraient alors que l'expression « *d'un dirigisme contractuel* » ou d'une « *contractualisation tutelle* », les contrats étant « *des contrats d'adhésion* », des « *partenariats obligés* », des « *trompe l'oeil* » ou des « *chartes octroyées* », ce qui ne faciliterait pas une **coopération confiante** entre l'Etat et les Régions concernées pour la mise en oeuvre des actions inscrites dans les contrats.

C. UNE NÉGOCIATION EFFICACE ?

Pourtant, comme l'indique la DATAR, « *la procédure de négociation peut être considérée comme assez efficace dans la mesure où les contrats ont été signés, c'est à dire où les pouvoirs publics ont réussi à rédiger un document qui présente leur action conjointe et coordonnée pour les cinq ans à venir* ».

Compte tenu des observations précédentes sur le déséquilibre des négociations et les « *frustrations* » ressenties de ce fait par certaines Régions, il peut paraître surprenant que toutes les Régions aient fini par signer un contrat de plan, alors même que la plupart des actions de l'Etat portées dans le contrat auraient été mises en oeuvre quoi qu'il advînt de la négociation.

Cela signifie que la signature d'un contrat de plan présente un **intérêt majeur** pour les Régions.

Contrairement à une idée parfois avancée, cet intérêt ne provient pas de ce que les contrats de plan permettraient aux Régions l'exercice de leurs

¹ Cf. « *Réflexions pour servir à l'élaboration d'une nouvelle génération de CPER* », Gérard MONÉDIAIRE, in *Pouvoirs locaux* n°41, 1999.

compétences d'aide au développement économique en « légalisant » un certain nombre de leurs **interventions** économiques (cf. encadré ci-dessous).

LES CONTRATS DE PLAN ET LA LÉGALITÉ DES AIDES ÉCONOMIQUES DES RÉGIONS

L'article L. 1511-5. du code général des collectivités territoriales dispose « *des actions de politique agricole et industrielle peuvent être entreprises par les collectivités locales ou leurs groupements dans le cadre de conventions conclues par eux avec l'Etat et fixant les modalités des aides qu'ils peuvent consentir* ».

Comme la loi du 29 juillet 1982 définissait les contrats de plan comme des « contrats », plusieurs Régions en ont déduit qu'il s'agissait aussi de « conventions » au sens de l'article précédent, c'est à dire que l'inscription de dispositifs d'aides économiques dans un contrat de plan signé entre l'Etat et la Région valait convention légalisant ces aides.

Cette analyse, fondée sur l'esprit de la loi de 1982, a cependant été rejetée par le Conseil d'Etat dans son arrêt *Région Nord - Pas-de-Calais* du 15 février 1993, qui précise que « *la circonstance que cette aide à l'exportation ait été mentionnée dans le contrat de plan liant l'Etat et la Région est sans influence sur [sa] légalité* ». Cette jurisprudence a d'ailleurs été prolongée par les arrêts du 17 novembre 1995 *Commune de Théziers et autres* et du 25 octobre 1996 *Association Estuaire-Ecologie*.

Par surcroît, votre rapporteur se doit de rappeler que la régularité formelle d'une intervention économique régionale par rapport au droit national n'est pas une condition **suffisante** de conformité de cette intervention par rapport au **droit communautaire** (il faut aussi que le cumul des aides économiques apportées à une même entreprise par l'ensemble des collectivités publiques respecte les plafonds d'aide communautaires), pas plus d'ailleurs que cette régularité n'est une condition **nécessaire** (pour les aides d'un montant inférieur au seuil « *de minimis* » de 100 000 euros sur trois ans pour le cumul des aides publiques à une même entreprise)

En revanche cet intérêt peut provenir des **effets favorables** de la contractualisation sur la cohérence, la prévisibilité ou l'efficacité des politiques publiques en région. Ces effets seront discutés par votre rapporteur dans les chapitres suivants.

Il semble aussi que les Régions aient eu un intérêt institutionnel à signer le contrat de plan :

- la négociation et la signature d'un contrat de plan font de la Région un interlocuteur privilégié de l'Etat, ce qui renforce son **prestige** et sa **légitimité** vis-à-vis des autres collectivités territoriales, surtout si le contrat de plan Etat-Région englobe tous les autres contrats entre l'Etat et les

collectivités infra-régionales : les contrats de plan Etat-Région ont donc permis aux Régions de s'affirmer davantage dans notre paysage institutionnel ;

- inversement, il aurait été difficile aux Régions les moins satisfaites du résultat de la négociation de refuser la signature du contrat de plan. En effet, cela eût constitué un aveu de faiblesse des négociateurs régionaux ;

- par surcroît, il aurait été délicat d'expliquer aux **électeurs** pourquoi la Région avait refusé la « *manne financière proposée par l'Etat* », surtout lorsque la Région avait auparavant communiqué sur les projets que le contrat de plan allait permettre.

Le jeu de rôles de la négociation constitue ainsi un **enjeu politique** majeur pour les Régions. Pour asseoir leur légitimité et mobiliser leurs services, elles doivent montrer qu'elles sont capables d'arracher à l'Etat des concessions ou des programmes complémentaires de dernière minute. Ensuite, après la signature du contrat, elles doivent souvent se féliciter publiquement du résultat de la négociation, quand bien même elles en seraient insatisfaites.

II. UN DÉSÉQUILIBRE LÉGITIME ?

Le déséquilibre entre les parties qui négocient les contrats de plan est **ancien** : en 1992 notre collègue Georges MOULY observait déjà dans son rapport¹ relatif aux deuxièmes contrats de plan Etat-Région que les capacités de négociation étaient « *disproportionnées* ».

Ce déséquilibre intervient toutefois dans un **contexte** renouvelé : en effet, l'expertise, les moyens d'intervention et les capacités techniques de négociation des Régions ont progressivement rejoint, sinon dépassé, celles de l'Etat dans de nombreux domaines.

Dans ces conditions, la perpétuation d'un déséquilibre entre les parties négociant les contrats de plan est-elle encore **légitime** ?

A. LE POINT DE VUE DE L'ÉTAT

Dans leurs réponses à votre rapporteur, les administrations centrales avancent deux faisceaux de justifications au déséquilibre de la négociation.

¹ Cf. rapport précité, p. 27.

• Les premières justifications sont notamment exposées par la DATAR¹ : *« l'existence d'un noyau dur est inévitable dès lors que les sommes contractualisées sont trop importantes pour que l'Etat puisse corriger l'impact du contrat de plan par des interventions hors contrat de plan. Dès lors que ses moyens de financement sur certaines politiques sont presque entièrement contractualisés, c'est à dire que les contrats de plan seront pour certaines politiques l'essentiel de l'intervention de l'Etat, celui doit veiller à ce que ses priorités figurent bien dans les contrats ».*

L'Etat devrait donc imposer ses choix dans les contrats de plan parce que les marges de manoeuvre de l'Etat hors contrat de plan sont très réduites. La contractualisation étant beaucoup plus importante pour l'Etat, il serait logique qu'elle soit biaisée en sa faveur.

Le déséquilibre de la négociation masquerait ainsi la faiblesse des capacités d'intervention de l'Etat

• Conformément à l'article 20 de la Constitution, selon lequel *« le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation »*, plusieurs ministères mettent par ailleurs en exergue la nécessité *« d'une mise en cohérence des politiques publiques sous l'égide de l'Etat »*, le rôle de l'Etat comme *« garant de l'intérêt général »*, comme *« garant des règles et de la solidarité nationale² »*, le *« rôle de régulation de l'Etat »* et sa capacité à *« s'appuyer sur une logique économique »* (cf. par exemple l'encadré ci-après).

Garant de l'intérêt général, de l'unité et de l'équilibre du territoire, l'Etat stratège disposerait d'une vision d'ensemble et d'une rationalité supérieure : il devrait donc conserver la maîtrise de la définition des politiques publiques et rechercher **l'adhésion** des collectivités locales à ces politiques.

Plus précisément, *« l'harmonisation des aides des Régions et des critères d'éligibilité en particulier s'avère indispensable »³*, et *« la vision transversale de l'Etat lui permet de maîtriser les demandes parfois dispersées des collectivités locales »⁴* et même lui impose de *« canaliser l'action des collectivités locales »⁵*.

¹ Cf. réponse à la question n°10, relative au noyau dur.

² Cf. réponse n°13 du ministère de la Ville.

³ Cf. réponse du ministère du Commerce extérieur à la question n°5.

⁴ Cf. réponse du ministère de l'Agriculture à la question n°23.

⁵ Cf. réponse du ministère du Commerce extérieur à la question n°25.

En d'autres termes, la négociation devrait être biaisée parce que la rationalité et la légitimité de l'Etat seraient supérieures à celles des collectivités locales.

LES ENJEUX DE LA CONTRACTUALISATION POUR LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT AU TOURISME

La Direction du tourisme a animé une série d'entretiens sur la contractualisation avec les délégués régionaux au tourisme. Les paragraphes ci-dessous sont extraits de la note de synthèse de ces entretiens qui a été transmise au Sénat. Les guillemets figuraient dans le texte d'origine :

« [Le contexte institutionnel dans lequel ce secteur s'inscrit] *se caractérise par une multiplicité des interventions publiques, Etat, collectivités territoriales (régions, départements, communes), Europe, multiplicité décrite parfois comme un véritable maquis. Il s'agit d'un système complexe, avec plusieurs niveaux de décision, sans autre **régulateur** possible que l'Etat, qui a besoin d'une « **mise en cohérence** » afin d'être structuré et « de faire coïncider » les logiques des collectivités territoriales entre elles...*

*Le principal mérite reconnu à la contractualisation dans le domaine du tourisme, de façon unanime, c'est bien de permettre à l'Etat d'assurer un pouvoir de régulation, d'avoir un rôle d'arbitre. Ce rôle, il le conduit par la concertation, en permettant qu'un « dialogue s'installe » et en proposant des « démarches partenariales ». Cette valeur ajoutée se caractérise par son action pédagogique, de conseil et de facilitation. S'il est convaincant, c'est qu'il propose une **approche objective**, fondée sur « un raisonnement technique et économique ». Il est le garant de « cette notion économique, ainsi que de la question de l'emploi », les collectivités locales inclinant davantage à intervenir dans les domaines de l'équipement et de l'investissement et dans une logique de répartition...*

*....Si les financements du tourisme apparaissent marginaux, il permettent de « **canaliser** » d'importants crédits publics, y compris les crédits européens...[même si] les facteurs de distorsion sont par ailleurs puissants (le poids des préoccupations de « politiques locales » souvent divergentes est souvent évoqué)...*

...L'Etat, dans le domaine du tourisme, est moins attendu comme un financeur comme les autres que comme un acteur majeur dans la mise en place et la définition de stratégies concertées avec l'ensemble des partenaires privés et publics de régulation des aides au tourisme et des politiques de soutien à ce secteur. »

B. LE POINT DE VUE DES RÉGIONS

Les Régions récusent d'abord que l'Etat soit toujours en pratique un stratège rationnel garant de l'intérêt général. Les dispositions, l'exécution et les modalités de suivi et d'évaluation par l'Etat des troisièmes contrats de plan en constituent d'ailleurs parfois le démenti (cf. chapitres III à VII).

En fait, selon les Régions, le biais de la négociation est d'abord un symptôme de la **réticence culturelle** des fonctionnaires de l'Etat face à la décentralisation : comme l'indiquait M. Michel DELEBARRE, Président de la Région Nord - Pas-de-Calais, lors de son audition du 19 janvier 2000 par la délégation du Sénat à l'Aménagement et au développement durable du territoire, les services de l'Etat ont beaucoup de mal à accepter une stratégie de développement local qu'ils n'ont pas déterminée.

Cette réticence culturelle reviendrait, de la part des administrations centrales, à nier le « *rôle pivot de la Région pour l'aménagement du territoire*¹ », et, au delà, le fait que la région est l'échelon territorial pertinent pour l'aménagement du territoire.

Cette réticence est d'autant plus mal perçue que les moyens humains et financiers de l'Etat en région sont émoussés : dans nombre de domaines, l'Etat « *ne peut plus rien entreprendre sans les collectivités locales* » ; dans certains secteurs, comme le tourisme, les moyens d'action de l'Etat sont même extrêmement réduits par rapport à ceux des collectivités territoriales. Dans ces conditions, les Régions voient dans « *la posture régulatrice de l'Etat* » une tentative pour les administrations centrales, comme pour les services déconcentrés, de conserver leur **pouvoir**. Le rapport Chérèque en déduisait ainsi² que, l'Etat, « *faisant de plus en plus appel aux collectivités locales, devait modifier son comportement* ».

A l'inverse, les Régions estiment qu'en raison de leur expertise croissante, de leur proximité des citoyens et des entreprises, de leur légitimité ancrée sur un territoire, et de leurs compétences propres elles ont également, et de plus en plus, vocation et capacité à incarner **l'intérêt général** et la rationalité économique.

Les Régions estiment donc que la procédure de négociation des contrats de plan **dénature** doublement la **décentralisation** :

- en les contraignant à « *abonder la politique de l'Etat et donc à pallier les insuffisances des ressources de l'Etat, elle engage les collectivités hors de leurs compétences* », ce qui « *au lieu de poser clairement la question des compétences et d'identifier des responsabilités claires, permet de maintenir un statut quo au lieu d'avancer plus avant dans la décentralisation* » et ce qui relève d'une « *subsidiarité inversée*³ ». Certains

¹ Cf. à cet égard les conclusions du rapport précité de Mme MENGIN pour le Conseil économique et social, 1998, p. 24.

² Cf. rapport précité, p. 19.

³ Cf. l'opinion de M. Martin MALVY, Président de la Région Midi-Pyrénées, in *Interrégions* n°221, novembre 1998, p. 20.

commentateurs suggèrent ainsi **d'inverser** la logique des contrats de plan, de sorte que ce soit désormais l'Etat qui apporte son soutien aux collectivités locales, et non l'inverse ;

- par ailleurs, la procédure de négociation contreviendrait à l'esprit des lois de décentralisation et au **principe constitutionnel** de libre administration des collectivités locales.

Les Régions estiment enfin qu'une procédure de négociation combinant parfois « *marchandage* », « *acte d'autorité* », « *instructions comminatoires* » et « *contrôle procédural ou paperassier* », se traduit par « *une vision réductrice de la notion de projet commun*¹ », qui « *détourne l'objectif de la contractualisation qui est d'obtenir un accord des deux partenaires que sont l'Etat et la Région sur des politiques ciblées* » et qui nuit au suivi et à la bonne **exécution** du contrat.

En définitive, la bonne exécution du contrat requiert en effet un climat de **confiance** réciproque. Comme le concluait, citant Pascal, le rapport de M. Jean BILLET pour le Conseil économique et social « *la force sans la justice est impuissante* ».

C. DES LOGIQUES IRRÉDUCTIBLES ?

En opposant la légitimité et la rationalité de l'Etat d'un côté, des collectivités locales, de l'autre, les logiques précédentes peuvent apparaître **irréductibles**, sauf convergence des diagnostics et des objectifs et sauf congruence des personnalités. Par surcroît, les mésententes et les divergences d'appréciation entre les partenaires de la contractualisation peuvent être nourries par les **ambivalences** du terme « *contrat de plan* » (cf. encadré ci-après).

¹ Cf. Jean-louis DESTANDEAU, in *Pouvoirs locaux* n°41, 1999.

LES AMBIVALENCES DU TERME « CONTRAT DE PLAN »¹

Remarquons tout d'abord que les notions de « contrat » et de « plan » relèvent de fondements différents : la notion de contrat repose sur l'idée de **liberté**, tandis que la notion de plan repose sur l'idée de **volonté**.

De plus, la notion de contrat est associée avec celle de **particularité**, là où le plan reflète une aspiration à **l'unité** et à la globalité. Par nature, la planification est ainsi centralisatrice. La consultation des collectivités locales pour l'élaboration du plan national fut ainsi fort tardive.

En revanche, contrairement à l'intuition première, la notion de contrat ne renvoie pas à l'idée **d'égalité**.

En droit public français, la notion de contrat trouve d'ailleurs son origine dans les contrats passés par l'administration pour satisfaire ses **besoins** matériels.

A bien des égards, les contrats de plan Etat-Région français apparaissent d'ailleurs singuliers dans leurs modalités et ambigus dans leurs fondements par rapport aux **expériences étrangères** de contractualisation (cf. encadré ci-après).

Certes, le développement de la coopération contractuelle semble partout se développer comme une double réponse :

- à la **fragmentation** du système institutionnel, soit que cette fragmentation procède d'une organisation constitutionnelle qui la favorise, comme en Belgique ou en Espagne, soit qu'elle procède de la fragmentation territoriale et de la multiplicité des niveaux d'intervention publique, comme en France ;

- au souhait d'une modernisation de l'action publique par le développement de la **concertation**.

Cependant, la France, où « *le contrat s'est imposé comme la procédure de droit commun de coordination et de coopération entre l'Etat et les collectivités locales* »², constitue à cet égard une exception. En Allemagne,

¹ Cf. « Contractualisation et planification », Jean-Marie PONTIER, *Revue de Droit Public*, 1993, n°3.

² Cf. « La coopération contractuelle en Europe », Gérard MARCOU, in *Pouvoirs locaux* n°35, 1999.

aux Pays-Bas ou en Italie, cette coordination s'effectue également par le biais d'instances délibératives. Surtout, dans la plupart des autres pays européens, la coordination des politiques publiques est facilitée par les capacités d'influence, directes ou indirectes de l'Etat, par la hiérarchisation des collectivités locales ou par la délimitation plus nette des compétences.

En effet, à l'exception des Etats fédérés dans les pays fédéraux, les collectivités locales de nos partenaires européens jouissent souvent d'un degré d'autonomie moindre, soient qu'elles tirent une plus faible partie de leurs ressources de la fiscalité propre, soit que les transferts budgétaires de l'Etat soient plus largement affectés, soit qu'elles ne bénéficient pas d'une « clause générale de compétence », là où les collectivités locales françaises peuvent intervenir en toute matière à condition que cela corresponde à un intérêt local et à condition de ne pas empiéter sur les compétences formellement attribuées par la loi à une autre autorité de l'Etat ou à une autre collectivité territoriale.

Dans ce contexte d'une relative décentralisation, certains commentateurs estiment alors que les contrats de plan sont le principal outil de contrôle et de tutelle dont dispose encore l'Etat : la contractualisation ne pourrait donc procéder que d'une démarche de recentralisation de la part de l'Etat ; la contractualisation serait la « régulation » de la décentralisation.

Au total, les contrats de plan seraient ainsi le lieu où s'exprimeraient toutes les tensions résultant de la **décentralisation**. Dès lors, leur élaboration ne pourrait être consensuelle que lorsque les débats relatifs à la décentralisation seront apaisés, ce qui est encore loin d'être le cas.

Notre organisation institutionnelle pourrait aussi expliquer une double spécificité des contrats de plan français :

- les contrats de plan Etat-Région sont en principe à la fois des accords politiques autour d'orientations générales et des accords en forme juridique autour de dispositions opérationnelles précisément énumérées, alors que les contrats entre collectivités publiques politiques dans les autres pays européens ressortent plutôt ou bien de l'une, ou bien de l'autre démarche ;

- de même, l'expérience française des contrats de plan « *se distingue par la pratique de contrats qui correspondent à une véritable programmation plurisectorielle* »¹, alors que la coopération contractuelle, dans les autres pays européens où elle se rencontre, « *se traduit par des conventions ou des*

¹ Cf. « *La coopération contractuelle en Europe* », Gérard MARCOU, in *Pouvoirs locaux* n°35, 1999.

accords qui ont toujours un objet bien défini : exercice conjoint de certaines compétences, réalisation de travaux d'intérêt commun, le plus souvent »¹.

A trop vouloir, ne risque-t-on pas confusion et frustration ?

Votre rapporteur estime ainsi souhaitable de **recentrer** les contrats de plan sur des grands projets communs et sur des **politiques territoriales** plus fortes permettant à l'Etat et à la Région de jouer et d'assumer pleinement leurs rôles respectifs.

Le premier bilan de la négociation des quatrièmes contrats de plan Etat-Région (cf. chapitre VIII) suggère toutefois que cette ambition nécessaire n'est pas suffisante pour rééquilibrer la négociation.

LA CONTRACTUALISATION ENTRE LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES DANS LES PAYS EUROPÉENS

En **Allemagne**, le recours au contrat est presque inconnu dans les rapports entre l'Etat et les collectivités locales : l'Allemagne est un Etat fédéral, et le gouvernement fédéral n'entretient pas de relations directes avec les collectivités locales ; pour celles-ci, l'Etat, c'est le Land.

Au niveau fédéral, de nombreux accords ont établi des instances communes de délibération : il existe ainsi 13 comités interministériels qui réunissent le ministre fédéral avec ses homologues des Länder. En outre, pour chacune des « missions communes » de la Fédération et des Länder définies par la Loi fondamentale, une loi soumise à l'approbation du Bundesrat établit un comité de planification à composition paritaire (Fédération/Länder) qui statue sur l'affectation des moyens que la Fédération consacre à ces missions.

Au niveau du Land, le contrat n'est pas davantage pratiqué pour les relations avec les communes, mais en matière d'aménagement du territoire, car les plans régionaux (il en existe plusieurs par Land) sont impératifs pour les documents d'urbanisme communaux : la loi du Land associe, selon des modalités variables, les communes à l'élaboration de ces plans, ou laisse parfois la décision à des groupements de communes spécialisés créés à cette fin.

Au **Royaume-Uni**, il n'existe ni contrat, ni instance délibérative qui joue un rôle dans les relations entre le Gouvernement central et les collectivités locales. Cela serait contraire à la tradition constitutionnelle britannique, selon laquelle les autorités locales ne détiennent que le pouvoir que leur délègue le Parlement.

Les compétences des collectivités locales sont donc pleinement exercées par elles sous réserve des contrôles exercés par le ministre compétent, le Parlement et les cours. La notion de contrat de la common law ne permet d'ailleurs pas de concevoir un contrat qui aurait pour objet l'exercice d'un pouvoir dont une autorité aurait été investie par le Parlement.

¹ Cf. *ibid.*

En revanche, pour la réhabilitation des quartiers urbains dégradés, la politique des gouvernements conservateurs des années 1990 a encouragé la définition de projets associant le secteur public et le secteur privé, ce qui devait se traduire par la conclusion d'un contrat entre les parties associées dans le projet soumis au Gouvernement et éligible à une subvention dans le cadre des programmes gouvernementaux *City Challenge* puis *Single Regeneration Budget*.

En **Espagne**, c'est dans les rapports entre l'Etat et les communautés autonomes que la coopération contractuelle a trouvé place. La loi générale de 1982 sur le régime juridique des administrations et de la procédure administrative commune prévoit des conférences sectorielles de l'Etat et des communautés autonomes et la conclusion de conventions de coopération dans la limite de leurs compétences respectives.

Ces conventions peuvent créer un établissement public pour la gestion des affaires faisant l'objet de la convention.

Par ailleurs, la législation régionale prévoit parfois la conclusion d'accords ou de conventions entre la communauté autonome et des collectivités locales pour la mise en oeuvre de certaines mesures ou la délégation de leur exécution (par exemple en Catalogne).

En **Italie**, l'apparition du contrat pour régler les relations entre les collectivités publiques est déjà ancienne, puisqu'elle a commencé avec la mise en oeuvre des programmes de développement du *Mezzogiorno*. Mais depuis 1990 (loi n°142 sur l'autonomie locale et loi n°241 relative à la procédure administrative), le contrat est devenu un instrument de portée beaucoup plus générale pour favoriser la coopération entre les administrations dans l'exercice de leurs compétences, ou plus spécialement pour la réalisation en commun de travaux publics comportant des cofinancements, ce qui semble avoir été la principale application.

Toutefois, ces contrats ont en général un intérêt communal. Ils ne font généralement pas intervenir l'Etat (même si il y a des exceptions importantes) et la région est généralement partie au contrat. Par ailleurs, le législateur italien préfère habituellement, surtout pour des cas d'espèce sans portée générale, recourir aux termes plus neutres de « convention », « d'accord » ou de « pacte », plutôt qu'à celui de « contrat »¹.

A ces contrats s'ajoutent d'ailleurs des « pactes » à caractère beaucoup plus politique que technique, comme les « contrats de sécurité » ou les « contrats de légalité » par lesquels les autorités de l'Etat chargées de la gestion des forces de l'ordre (habituellement le préfet), les collectivités locales et parfois même les représentants des catégories sociales et économiques, s'engagent à renforcer les conditions de sécurité du territoire par l'accroissement des services de contrôle et de patrouille, la coordination des forces de police nationales et municipales, la création de comités de prévention de la précarité et de la marginalisation, etc².

¹ Cf. sur ce point « Contrats et accords entre les régions et les collectivités locales : l'expérience italienne », Leonardo ZANETTI, in « Décentralisation et contractualisation, clarifier les règles du jeu », contributions à la journée d'études du 13 septembre 1999 organisée par l'Institut de la décentralisation et la Région Nord Pas de Calais.

² Cf. *ibid.*

Enfin, notons qu'il existe par ailleurs « une conférence permanente pour les rapports entre l'Etat, les régions et les provinces autonomes de Trento et Bolzano », et une « conférence Etat-cité et autonomies locales », ces deux structures pouvant d'ailleurs se rejoindre pour ce qui est des matières communes dans une « conférence unifiée ». Aux termes du décret-loi n°281 du 28 août 1997, des accords entre l'Etat et les collectivités locales peuvent être stipulés au sein de ces conférences pour « coordonner l'exercice des compétences respectives et accomplir des activités d'intérêt commun », sans que ces accords aient une autre nature que politique.

Aux **Pays-Bas**, des conventions ont été introduites pour la mise en oeuvre du IVème plan national d'aménagement du territoire, qui ne s'imposait pas d'office, et pour la protection et l'aménagement de zones fragiles d'un point de vue environnemental.

Cependant, d'un côté, les finances locales font aux Pays-Bas une large place aux dotations spécifiques accordées par l'Etat sur la base de critères définis par lui, ce qui suffit dans les autres domaines à assurer une orientation générale des actions des collectivités locales ; de l'autre, l'usage consacre, sur les questions affectant leurs intérêts ou leurs compétences, un droit de négociation avec le Gouvernement pour les associations de communes et de provinces, ainsi que pour les quatre plus grandes villes.

En **Belgique**, l'expérience des contrats de sécurité (de loin inspirée des contrats de ville français) est restée isolée, notamment parce que l'Etat ne dispose que de peu de moyens, juridiques ou autres, pour orienter les politiques locales, même dans un domaine où il conserve une compétence.

En revanche, s'agissant des partenaires de la Belgique fédérale, les procédures impliquant la concertation ou la collaboration foisonnent. La constitution de 1993 et la loi spéciale de réformes institutionnelles prévoient la possibilité pour les régions et les communautés de passer des accords de coopération pour la création ou la gestion de services communs ou le développement d'initiatives communes. La conclusion de certains accords est d'ailleurs obligatoire : il s'agit de pallier la fragmentation institutionnelle qui résulte de l'augmentation des compétences des régions et des communautés qui forment la Belgique fédérale. L'Etat fédéral ne participe pas à ces accords, mais ceux qui pourraient grever l'Etat ou les individus ne prennent effet qu'après avoir été approuvés par une loi.

Source : « La coopération contractuelle en Europe », Gérard MARCOU, in Pouvoirs locaux n°35, 1999.

III. LÉGIFÉRER POUR RÉÉQUILIBRER L'ÉLABORATION DES CPER ?

A. CONTRATS ET ÉGALITÉ

Compte tenu du déséquilibre de la négociation exposé précédemment, les contrats de plan Etat-région semblent bien éloignés de la « *forme canonique du contrat [qui] lie des personnes égales qui ont librement souscrit des obligations généralement réciproques* »¹.

Peut-on envisager d'établir l'égalité entre les parties aux contrats de plan ?

Cette question nécessite une double réponse.

Formellement, oui. Certes, l'intérêt public local est traditionnellement subordonné à l'intérêt public national en droit public français. Cependant, dans sa décision du 16 juillet 1962, le Conseil constitutionnel a précisé que « *les personnes morales étant des groupements de personnes physiques, la méconnaissance du principe d'égalité entre celles-là équivaudrait à la méconnaissance du principe d'égalité entre celles-ci* » : on ne peut donc exclure le principe d'égalité entre les partenaires du contrat de plan.

En pratique, dans son rapport public pour 1993, « Décentralisation et ordre juridique », le Conseil d'Etat indiquait toutefois qu'« *il serait illusoire de vouloir assurer entre partenaires inégaux en fait une égalité en droit qui serait assurément formelle* ».

Or l'Etat et les Régions sont **de fait** en situation **d'inégalité**.

Cette inégalité ne fait pas obstacle à la contractualisation. La plupart des contrats (par exemple les contrats de travail) lient des personnes inégales : contrairement à une idée largement répandue, en droit public, comme en droit civil, les inégalités de fait entre les personnes ne les empêchent aucunement de conclure des contrats.

¹ Cf. « *La contractualisation de la société* », Alain SUPIOT, Conférence du 22 février 2000 à l'Université de tous les savoirs organisée par le CNAM, extrait reproduit dans *Le Monde* du 7 mars 2000.

Si tel était le cas, l'Etat ne pourrait d'ailleurs pas contracter, en particulier avec des entreprises : la seule présence de l'Etat parmi les cocontractants crée en effet une « *différence de situation* ».

Encore convient-il, concluait le Conseil d'Etat dans le rapport public précité, « *d'éviter que le partenariat ne se traduise par l'assujettissement des partenaires les plus faibles* ».

B. CONTRATS, ÉGALITÉ ET LÉGALITÉ

Comment **rééquilibrer** la procédure de contrat de plan entre l'Etat et les Régions ?

Dans son avis du 13 mai 1997 sur « *le suivi et la réalisation des contrats de plan dans le cadre de la planification* »¹, le Conseil économique et social suggérait de « *mettre en place des procédures de **dialogue** permettant d'éviter les malentendus au sein des organismes existants* », d'une part ; « *qu'une plus grande transparence et la **publicité** des bilans annuels réalisés par les cocontractants placeraient chacun des partenaires face à ses responsabilités et constitueraient un premier pas vers un effort pour limiter les retards et mieux respecter les clauses du contrat* ».

A défaut d'une « **conférence nationale** entre l'Etat et les régions » analogue à celle instituée en 1997 en Italie, cette publicité semble toutefois aussi peu opératoire, que délicate à organiser : nous avons vu que les Régions ne peuvent paradoxalement pas s'avouer en situation de faiblesse durant la négociation.

En revanche, on peut rappeler que lorsque les inégalités entre les parties sont structurelles (par exemple pour les contrats de travail), la **loi** intervient pour normer le contenu des contrats et **protéger** les cocontractants présumés les plus faibles.

Dans le cas des contrats de plan Etat-Région, la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, inapplicable et inappliquée, ne joue pas ou plus ce rôle : dès 1991, le conseil économique et social soulignait² dans son avis du 27 mars relatif à « *la planification régionale* » que les contrats de plan s'inscrivaient dans un « **vide législatif** », et demandait que ce vide soit « *comblé* ».

¹ P. 8.

² P. 6.

Près de dix ans plus tard, cette exigence n'en est que plus vive : dès lors que la procédure de contrats de plan Etat-région ne sert pas « à *échanger des biens déterminés, ni à sceller une alliance entre égaux, mais à organiser l'exercice d'un pouvoir* »¹ et à « *hiérarchiser* » des intérêts, il appartient au **législateur** d'en (re)définir les grandes lignes et, par là même, de lui donner un nouveau souffle.

¹ Cf. « *La contractualisation de la société* », Alain SUPLOT, Conférence du 22 février 2000 à l'Université de tous les savoirs organisée par le CNAM, extrait reproduit dans *Le Monde* du 7 mars 2000.

CHAPITRE III :

LES CONTRATS DE PLAN

I. LA PRÉSENTATION DES CONTRATS DE PLAN

A. UNE ARCHITECTURE SEMBLABLE

Les troisièmes contrats de plan possédaient une architecture semblable :

- un **préambule**, le plus souvent commun à l'Etat et à la Région. Ce préambule expliquait la démarche de préparation du contrat, exposait le diagnostic stratégique (atouts/handicaps/ambitions) établi par l'Etat et la Région, enfin fixait entre deux et cinq **objectifs généraux**, par exemple « *affirmer la compétitivité de l'Alsace dans l'espace économique européen, être une région d'équilibre dans l'espace rhénan* » en Alsace, « *Assurer la compétitivité de l'économie régionale, préparer aux emplois de l'avenir, aménager le territoire régional, garantir une qualité de vie de haut niveau* » en Auvergne, « *soutenir et développer l'emploi, désenclaver et intégrer la région dans les flux d'échange européens, renforcer l'équilibre et valoriser les qualités de l'espace régional* » en Pays de la Loire, etc. ;

- une déclinaison de ces grands objectifs en **15 à 30 programmes**, 30 à 80 actions ou articles, et une ou plusieurs **centaines de mesures**. Pour chacune des mesures envisagées, le contrat de plan précisait les engagements financiers de l'Etat et de la Région, et, parfois, les objectifs, les principales caractéristiques, et les bénéficiaires. Dans certains cas, plus rares, les contrats de plan précisait les services instructeurs et les conditions d'éligibilité des aides, ou évaluaient le nombre de bénéficiaires prévus pour certaines actions (en matière de formation notamment) ;

- des **tableaux financiers** récapitulatifs des engagements de chaque partenaire, parfois renvoyés en annexe, parfois placés en exergue ;

- enfin, un nombre réduit (une dizaine au plus) de dispositions relatives aux **conditions d'application** du contrat.

Certaines de ces **dispositions** étaient communes à l'ensemble des contrats.

Les préfets avaient ainsi reçu pour instruction de préciser que « *les engagements pris par l'Etat dans le présent contrat sont subordonnés à l'ouverture des moyens financiers suffisants par les lois de finances. Dans le cadre des dotations votées, ils bénéficieront de l'affectation prioritaire des crédits de l'Etat* ».

Symétriquement, les contrats stipulaient que « *le Président du Conseil régional présentera en priorité les actions du contrat de plan dans les projets de budget des années 1994 à 1998. Les engagements de la Région sont subordonnés au vote du budget par le Conseil Régional* ».

Par ailleurs les modalités de **révision** et de **résiliation** des contrats de plan étaient très proches d'un contrat à l'autre.

Les contrats de plan pouvaient ainsi être **révisés** en tout ou partie en cours d'exécution, d'un commun **accord** entre l'Etat et la Région, des **avenants** étant conclus en tant que de besoin.

Cette faculté a été peu utilisée : certains contrats de plan n'ont connu aucun avenant, et les avenants signés ont été dans l'ensemble fort peu nombreux (au plus une dizaine par région) et de portée relativement limitée. Dans la très grande majorité des cas, ces avenants consistaient à prendre acte du retard de projets d'infrastructures routières et universitaires et/ou de la réestimation de leur coût.

Par ailleurs, la **révision** ou la **résiliation** du contrat pouvaient être demandées **unilatéralement** par l'une ou l'autre partie. La demande devait être accompagnée d'un exposé des motifs et devait faire l'objet d'un examen par un C.I.A.T. en ce qui concerne l'Etat et d'une délibération en séance plénière du Conseil régional en ce qui concerne la Région. Elle ne pouvait prendre effet que trois mois après la demande officielle.

Ces dernières clauses, fondées sur le parallélisme des formes, entendaient conférer une certaine solennité et une certaine **rigidité** aux contrats de plan Etat-Région. Les troisièmes contrats de plan n'ont toutefois connu aucune révision ou résiliation en ces formes, alors même que leur exécution fut bouleversée (cf. chapitre suivant).

Enfin, la plupart des contrats :

- renvoyaient explicitement à des **conventions d'application** pour la mise en oeuvre de nombreux programmes, certains contrats stipulant à cet égard que ces conventions devaient être « *conformes* » au contrat ;

- portaient création d'un comité régional de **suivi** du contrat « *chargé de transmettre aux deux parties un bilan d'exécution d'ensemble pour chaque année du contrat* »¹. La composition de ce comité était précisée dans certains contrats, mais le plus souvent renvoyée « à un accord mutuel [ultérieur] entre les parties » ;

- prévoyaient **l'évaluation** du contrat de plan. A l'instar du contrat de plan pour la Picardie, de nombreux contrats précisaient aussi les objectifs de l'évaluation : « *l'évaluation ne saurait être exhaustive et concernera un nombre limité de programmes... L'évaluation visera à apprécier les effets des différents programmes au regard des objectifs communs que se fixent l'Etat et la Région et à renforcer l'efficacité globale des programmes mis en oeuvre, en mesurant l'adéquation des moyens de ces programmes aux objectifs affichés et en dégagant des propositions d'ajustement* ». S'agissant des modalités de cette évaluation, la plupart des contrats renvoyaient toutefois à des conventions ultérieures.

Au total, les troisièmes contrats de plan apparaissent comme des documents très **rationnels** dans leur architecture, mais aussi relativement lacunaires dans leur rédaction, en ce qu'ils renvoient à de nombreuses **conventions ultérieures**.

B. DES FORMES TRÈS DIVERSES

• Au-delà des similitudes précédentes, l'observateur est parfois surpris par les **disparités** de présentation des contrats de plan.

Matériellement, les contrats de plan sont ainsi des documents d'ampleur inégale (d'une quarantaine de pages à plus de deux cents pages), dont la mise en forme épouse toutes les nuances depuis un austère document technique en noir et blanc, jusqu'à un petit livret en couleurs parsemé de photographies.

En outre, **l'écriture** des contrats emprunte dans certains cas le ton et les formes d'un discours programmatique, tandis que certains documents sont construits et écrits en stricte **forme juridique**, avec une articulation très formelle, des visas, des clauses d'exécution très précises, une clause de juridiction, et des actions découpées en chapitres et en articles.

• Les préambules des textes confirment cette impression en donnant des **définitions** différentes pour les contrats de plan et leur objet.

¹ Cf. Contrat de plan 1994-1998 pour la Bretagne.

En effet, certains contrats renvoyaient explicitement à des articles, d'ailleurs variables, de la **loi du 29 juillet 1982**. Le contrat de plan de la région Rhône-Alpes précisait ainsi : « *le présent contrat constitue un contrat de plan au sens de l'article 4 de la loi du 29 juillet 1982* », tandis que le contrat de plan de la région Pays de la Loire indiquait que « *le présent contrat constitue un contrat de plan au sens de l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982* ».

D'autres contrats de plan, comme en région Poitou-Charentes, définissaient les contrats de plan comme « *l'ensemble des actions que l'Etat et la Région s'engagent à mener conjointement, en association avec d'autres partenaires, pendant la période 1994-1998* ».

Il s'agit là d'une formulation proche, mais différente, de celle retenue dans l'article 11 alinéa 3 de la loi du 29 juillet 1982, qui insistait sur le caractère **contractuel** du contrat de plan (« *le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement, par voie contractuelle, pendant la durée du plan* »).

De manière similaire, le contrat de plan pour la Lorraine était présenté comme suit : « *Le Préfet de région et le Président du Conseil Régional de Lorraine, parties contractantes, vu..., considérant..., convaincus..., décident par le présent contrat de plan de mettre en oeuvre les actions suivantes* ».

En revanche, certains contrats de plan ne comportaient pas de définition explicite du contrat de plan, mais seulement des éléments d'explication de la démarche, par exemple :

- « *l'intérêt de la démarche contractuelle réside dans la définitions d'objectifs communs d'intervention de l'Etat et de la Région en faveur de la Franche-Comté pour les cinq prochaines années ; ce contrat est donc d'abord un **contrat-cadre** par objectif dont le but est de garantir la cohérence de l'action publique* » (Franche-Comté) ;

- « *ce contrat de plan est conçu essentiellement comme un **accord-cadre** [qui] appelle à être complété par des conventions particulières d'application* » (Haute-Normandie) ;

- « *le présent contrat de plan constitue l'une des premières concrétisations et l'un des principaux **outils d'exécution [du Plan régional]**...A travers ce contrat de plan l'Etat et la Région affirment leur volonté commune de continuer à construire la Picardie de demain et proposent pour y parvenir trois grands axes d'intervention* » (Picardie).

Bien plus que de la variété des régions de France, ces disparités témoignent de ce que la contractualisation n'a ni le même sens, ni la même portée pour tous les acteurs concernés.

Le contrat de plan pour la Région Rhône-Alpes s'efforce d'ailleurs en préambule de préciser la signification du contrat (cf. encadré ci-dessous).

LA SIGNIFICATION DU CONTRAT DE PLAN EN RHÔNE-ALPES

Le contrat de plan 1994-1998 pour la région Rhône-Alpes comporte en préambule un exposé détaillé de « **la signification du contrat de plan** », qui précise notamment qu'il « *s'agit d'un contrat passé entre des partenaires pour agir dans le même sens et non pas d'un exercice budgétaire pluriannuel qui fixerait dans le détail toutes les modalités de gestion de « ce » budget pour les cinq ans à venir, [même si] cette vision d'un contrat qu'il faut continuer à faire vivre au fil des ans (mise au point des procédures, promotion des actions, évaluation...) ne remet bien entendu pas en cause la valeur des engagements financiers qui y seraient pris. [Par ailleurs,] le contrat de plan n'est pas exhaustif : il ne cherche pas à couvrir l'ensemble des préoccupations de la vie économique, sociale et culturelle...[Enfin], le contrat de plan n'est pas exclusif : ...à l'évidence, l'Etat et la Région agissent et continueront d'agir en dehors des actions inscrites au contrat de plan. Celui-ci ne peut donc prétendre en aucun cas résumer son action* ».

Source : Contrat de plan 1994-1998 pour la région Rhône-Alpes.

• De la même manière, les contrats de plan accordent une place variable aux **partenaires** de l'Etat et de la Région.

Le contrat de plan 1994-1998 pour **Poitou-Charentes** s'inscrivait ainsi résolument dans une **perspective européenne** :

- en indiquant en sous-titre du contrat « *avec le concours de l'union européenne* » ;

- en mentionnant dès la troisième page, sous les signatures du Préfet et du Président de la Région que « *ce contrat engage également l'Europe* » ;

- en mentionnant parmi les visas du contrat les règlements européens relatifs aux fonds structurels et au FEOGA.

Cette initiative est néanmoins demeurée relativement isolée, même si certains contrats précisent que « *le contrat de plan sera complété par les programmes européens et il apportera l'essentiel des contreparties nationales exigées par ces programmes* »¹, qu'il s'inscrit « *en relation avec l'Union*

¹ Cf. contrat de plan pour la Bretagne.

européenne »¹, qu'il « contribuera à orienter les autres financements publics, notamment ceux des programmes communautaires »², etc.

Plus généralement, la présentation du contrat laisse une place inégale aux autres **collectivités locales** et à leurs contributions, ce qui n'est pas sans soulever des questions quant à la portée des « engagements » pris par les collectivités non signataires.

Plusieurs contrats se sont d'ailleurs efforcé de lever ces **ambiguïtés**, en indiquant que pour tous les programmes dans lesquels d'autres collectivités (départements, villes) ou organismes (SNCF, ADEME, Organismes de recherche, Offices agricoles, Syndicats mixtes, etc.) sont impliqués, « des contrats particuliers pluriannuels ou des conventions d'application seront élaborés avec ces partenaires »³ ou que les conventions d'application du contrat de plan « préciseront leurs engagements financiers et seront signées par toutes les parties prenantes », les participations des autres partenaires n'étant donc « qu'évaluées »⁴.

En outre, certains contrats de plan rappellent les clefs de financement retenus pour les routes, donc les participations demandées aux Départements et aux Villes.

De manière plus précise, le contrat de plan pour la Franche-Comté, région où les Départements étaient pourtant « associés » à la signature du contrat, indiquait : « les contributions des autres collectivités locales sont mentionnées dans ce contrat à **titre indicatif**, pour tenir compte notamment des règles de cofinancement imposées par les textes en vigueur. Elles deviendront effectives après la signature du présent contrat par les parties prenantes, accord préalable sur les projets, et vote des budgets correspondants. Elles peuvent être si nécessaire précisées par des conventions d'application. La réalisation des opérations qui appellent un financement complémentaire des collectivités locales est subordonnée à cet engagement ».

Par ailleurs certains contrats mentionnent des participations **d'acteurs privés**, comme les établissements d'accueil de personnes âgées pour les programmes de rénovation afférents.

¹ Cf. contrat de plan pour le Languedoc-Roussillon.

² Cf. contrat de plan pour la Franche-Comté.

³ Cf. contrat de plan pour la Bourgogne.

⁴ Cf. contrat de plan pour la Bretagne.

• Enfin, votre rapporteur a relevé dans les documents qui lui ont été transmis de nombreuses dispositions particulières, qui entendaient concilier sécurité juridique et souplesse d'exécution pour les contrats de plan (cf. encadrés ci-après).

EXEMPLES DE DISPOSITIONS PARTICULIÈRES RELATIVES A LA RÉVISION DE CERTAINS CONTRATS DE PLAN

Plusieurs contrats de plan comportent des clauses de révision qui s'efforcent de concilier la **sécurité** des contrats, avec le **pragmatisme** nécessaire à leur exécution.

Le contrat de plan pour la **Bretagne** précisait ainsi :

- « une **réduction** des crédits prévus par l'une des parties autorise l'autre partie à réduire sa contribution dans les mêmes proportions ;

- en matière de report et **d'annulation de crédits**, les règles de la comptabilité publique s'appliquent pour les cocontractants ; ainsi ils s'engagent à n'effectuer aucune réfaction ou annulation de crédits sans négociation préalable ;

- des clauses permettant, pour certains programmes et sous réserve de l'accord des cocontractants, un **redéploiement** partiel des crédits affectés entre les différentes opérations concourant au même objectif, pourront figurer dans les conventions d'application ».

Les contrats de plan pour la région Rhône-Alpes et pour la région Pays de la Loire précisait que le contrat était **révisable de plein droit** si les lois de finance n'ouvraient pas des moyens financiers suffisants.

En outre, le contrat de plan pour la région Rhône-Alpes stipulait « lors de l'examen du compte rendu annuel d'exécution du contrat et s'il est constaté que l'une des parties n'a pu respecter ses engagements annuels pour des raisons d'opportunité, la partie défaillante recherchera les voies et les moyens de rattraper son retard au cours de l'exercice suivant. Faute d'un tel palliatif, l'autre partie est fondée à **dénoncer l'article** du contrat de plan non respecté... ».

Pour sa part, le contrat de plan pour Poitou-Charentes indiquait « l'impossibilité pour un partenaire de remplir ses engagements sur un point particulier n'entraîne pas systématiquement une remise en cause de l'ensemble du contrat. Les deux parties conviennent de **s'informer mutuellement** des difficultés qui pourraient survenir ».

Enfin, le contrat de plan pour la région Pays de la Loire ajoutait : « tout nouveau **transfert de compétences** de l'Etat vers la Région, les départements ou les communes sera susceptible d'entraîner révision du contrat...Faute d'accord entre les parties, le contrat de plan pourra être résilié ».

De même, le contrat de plan pour la Picardie prévoyait que « *les parties cocontractantes conviennent que le présent contrat pourra être révisé, ou complété par des conventions annexes, afin de tenir compte des éventuelles évolutions du cadre législatif, et notamment des évolutions des compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales ou des évolutions qui pourraient résulter de l'adoption d'un Schéma national d'Aménagement, décliné de façon quinquennale par une loi de programmation* ».

Il est à noter que ces dispositions n'ont pas été mises en oeuvre alors même que l'équilibre général des contrats fut bouleversé.

EXEMPLES DE DISPOSITIONS PARTICULIÈRES RELATIVES A L'EXÉCUTION DE CERTAINS CONTRATS DE PLAN

Plusieurs contrats de plan comportent des dispositions qui entendaient favoriser une **exécution simplifiée** et **partenariale** des contrats.

Le contrat de plan de la région Lorraine précisait « *les conventions d'application devront éviter, sauf cas exceptionnels, le cofinancement opération par opération afin d'introduire suffisamment de souplesse dans la mise en oeuvre des mesures* ».

Le contrat de plan de la Région Bretagne explicite plusieurs dispositions de nature à en accélérer l'exécution du programme **Université 2000** :

- « *lorsque pour une opération, la part totale des collectivités territoriales dépassera deux tiers de l'investissement TTC (hors équipement), l'Etat pourra déléguer à l'une d'entre elles, si elle le demande, la maîtrise d'ouvrage de l'opération, dans le respect des procédures fixées par la réglementation en vigueur. La Région proposera à l'Etat une liste des opérations susceptibles de bénéficier de ces dispositions ;*

- *sur une opération, les collectivités locales (ou leurs groupements) auxquels la maîtrise d'ouvrage a été confiée peuvent avec l'accord de l'Etat réaliser une première tranche fonctionnelle sans la participation de l'Etat, la totalité de la participation de celui-ci étant apportée sur des tranches ultérieures* ».

Enfin, le contrat de plan de la Région Bourgogne prévoyait la mise en place de plus d'une dizaine de commissions mixtes sectorielles Etat-Région, élargies le cas échéant aux autres partenaires du contrat et à des représentants des professions ou à des personnalités qualifiées, ayant pour missions d'élaborer les **programmes annuels d'exécution** et d'examiner l'avancement des opérations financées au titre des différents volets du contrat, ces commissions n'ayant toutefois qu'un rôle de proposition.

• Il convient plus particulièrement de signaler que **les engagements financiers** portés aux contrats de plan ne sont pas traités de manière **homogène**, ce qui ne peut que brouiller le suivi financier des contrats :

- en effet la plupart des contrats sont muets quant aux conditions d'actualisation des engagements financiers ;

- mais certains contrats précisent, comme en Languedoc-Roussillon « *que les engagements financiers des cocontractants s'entendent en francs de 1993* », c'est à dire en **francs constants** ;

- tandis que d'autres contrats stipulent que ces montants « *s'entendent en francs courants* » ou « *ne sont pas actualisables* » ;

- enfin, certaines rédactions sont plus complexes : en Picardie « *les participations financières s'entendent en francs courants 1994* », formule qui peut prêter à ambiguïté ; en Alsace, le contrat de plan distingue les seules opérations routières, pour lesquelles « *l'effort financier de l'Etat est fixé en valeur 1993 pour la période du contrat* », des autres opérations, pour lesquelles le contrat ne comporte aucune précision.

Il se confirme donc que les Régions n'ont pas appréhendé la contractualisation de la même manière et n'ont pas entendu donner la même **signification** aux contrats de plan.

II. LES PROGRAMMES DES CONTRATS DE PLAN

A. DES ACTIONS HÉTÉROCLITES ET PARFOIS FLOUES

La circulaire du Premier ministre du 31 mars 1992 relative à la préparation du XIème Plan précisait dans son annexe V consacrée aux plans des régions énonçait : « *il est essentiel qu'à chaque priorité stratégique retenue soit associé un **objectif précis** exprimant un résultat recherché, explicitant les effets attendus.... A chaque objectif défini doit correspondre un plan d'actions, c'est à dire un ensemble ordonné et formalisé d'opérations, qui font appel à des compétences nettement identifiées et dont la mise en oeuvre organisée sur un lieu géographique précis ou dans un domaine sectoriel **circonscri**t devrait conduire à la réalisation de cet objectif* ».

De même, le CIAT du 23 juillet 1992 avait fixé comme objectif aux troisièmes contrats de plan Etat-région de « **concentrer** le champ de la contractualisation sur des zones géographiques ou sur des secteurs

économiques prioritaires, afin de renforcer la cohérence de ces contrats avec les futurs programmes régionaux européens ».

Cet objectif n'est pas nouveau : comme les premiers rapports sur les contrats de plan 1984-1988 avaient dénoncé le **flo** des objectifs et le saupoudrage des crédits, les deuxièmes contrats de plan avaient déjà pour ambitions une **sélectivité** accrue des programmes et une **concentration** des moyens sur un nombre restreint d'objectifs prioritaires.

Il n'est pas certain que cet objectif ait été **atteint** lors de la troisième génération de contrats de plan.

- En effet, le béotien qui ouvre un contrat de plan ne peut qu'être frappé par le nombre, la diversité et l'ambition des actions qui y sont inscrites.

Certains contrats comportent ainsi plusieurs centaines d'actions et mobilisent plus d'une centaine de **lignes budgétaires**.

Les objectifs assignés à ces actions semblent parfois imprécis ou très ambitieux au regard des moyens dévolus, le plus souvent quelques centaines de milliers ou quelques millions de francs par an, pour « *favoriser l'employabilité des jeunes* », « *prévenir la délinquance* », « *promouvoir les langues vivantes* », « *permettre aux stations touristiques de mieux répondre à la demande* », « *favoriser la culture locale* », « *créer des pôles de recherche d'importance européenne* », etc.

De même, la plupart des contrats prévoient des dispositifs d'aide pour la quasi totalité des **filières agricoles**, pour des montants parfois très modestes (quelques dizaines de milliers de francs par an).

Par ailleurs, certains Conseils économiques et sociaux soulignent dans leurs avis que les **modalités d'application** de ces actions sont « *libellées de manière parfois volontairement imprécise* ».

Après l'énoncé d'objectifs assez généraux, plusieurs programmes sont en effet conclus par des formules du type « *L'Etat et la Région mettent en place une procédure d'aide à cet effet... l'Etat s'y engage à hauteur de x millions... La Région accompagnera ces efforts à hauteur de y millions, principalement dans le domaine de sa compétence* ».

- En fait, l'él

- des projets **d'infrastructure** précisément énumérés, localisés et évalués : tronçons de route, échangeurs, tranches d'amphithéâtres ou de cafétérias universitaires, etc. Ces projets structurants, parfois artificiellement

rattachés à des objectifs généraux, constituent la majorité des engagements financiers des contrats de plan ;

- des **dispositifs sectoriels** existants (comme les FDPMI, les FREX ou les FRAC en matière d'aide aux entreprises ou le « programme d'humanisation des hospices ») et des subventions allouées aux offices agricoles ou à certains organismes de recherche. Dans la plupart des cas, les finalités et les modalités de l'intervention publique sont plus ou moins reconduites d'un contrat de plan à l'autre, et diffèrent fort peu d'une région à l'autre. Ces modalités ne sont pas précisées dans le contrat, mais seulement dans ses conventions d'application. Le contrat de plan constitue alors beaucoup moins le lieu où se définissent et s'articulent les politiques publiques, qu'un instrument de **programmation financière** ;

- des projets relatifs à un **territoire** (le volet territorial) : politique de la ville, parcs naturels régionaux, projets culturels locaux, animation des pays, aide à la restructuration de bassins d'emploi, promotion des réseaux de ville, etc.

- enfin quelques **programmes horizontaux** propres à chaque région, en matière de formation et d'enseignement notamment.

Au total, le contrat de plan recouvre ainsi des dispositions fort hétérogènes, sinon **hétéroclites**.

• Cette étendue du champ de la contractualisation a donné lieu à un feu nourri d'analyses **critiques**.

Pour certains observateurs, la plupart des troisièmes contrats de plan Etat-Région privilégieraient en effet une logique d'aides tous azimuts au détriment de politiques ciblées, et une **logique sectorielle** au détriment du volet territorial, de sorte que les projets contractualisés seraient dilués et n'auraient de ce fait guère **d'effet d'entraînement**.

Cet effet pourrait être exacerbé par une vision trop **institutionnelle** des partenariats : selon le Conseil économique et social « *chaque organisme doit être représenté, quels que soient son intérêt et son implication... or, la multiplication des partenaires alourdit considérablement la gestion des réunions, d'où sortent en général peu d'idées. Il n'y est question que de gestion, et chacun défend une vision plus corporative que transversale ou innovante* »¹.

¹ Cf. l'avis du Conseil économique et social du 28 octobre 1998 « Développement local et politiques d'aménagement du territoire ».

Par ailleurs, les contrats de plan comporteraient de nombreux projets « de droit commun », qui auraient été financés en tout état de cause, comme l'illustre l'inscription dans les contrats de politiques impulsés, financés et gérés par l'un seul des deux partenaires (ainsi « l'humanisation des hospices » dans certaines régions).

Au total, les troisièmes contrats de plan se seraient encore trop souvent caractérisés par la **dispersion** des actions, comme si les cocontractants avaient fait l'économie de choix prioritaires, et ce, malgré la qualité de la préparation des contrats par l'Etat comme par les Régions.

Dans son rapport pour 1998¹, la **Cour des Comptes** conclut ainsi : *« alors que des instructions avaient été données par les Premiers ministres successifs, de façon forte et répétée, pour que les contrats de plan 1994-1998 soient fondés sur une logique d'objectifs et non de moyens, c'est à dire sur une sélection résolument volontariste de priorités propres à chaque région, on constate une toute autre réalité. Les CPER présentent en effet une étonnante similitude : les routes et l'enseignement supérieur y sont partout prépondérants ; mais aucun secteur d'investissement de compétence locale ou nationale n'en est omis - qu'il s'agisse de la formation, de la recherche, de l'agriculture, de l'aide aux petites et moyennes entreprises, des transports, de la politique de la ville, de l'environnement, de la culture ou de l'hébergement des personnes âgées -, même pour de faibles sommes, ce qui se traduit par un saupoudrage à l'opposé de ce qui avait été décidé ».*

- Votre rapporteur a **interrogé** les ministères et les Régions sur ces conclusions, en leur demandant de *« commenter les critiques parfois adressées à la procédure de contrats de plan, selon lesquelles cette procédure favoriserait une logique de guichets au détriment d'une logique de projets, traduirait une logique sectorielle au détriment d'une approche territoriale ; ... enfin, entraînerait un saupoudrage des crédits ».*

Leurs **réponses** sont contrastées.

- L'analyse de la Cour des Comptes est ainsi contestée par certains **ministères** pour leur secteur d'activité :

- selon le secrétariat d'Etat à **l'Industrie**, ces critiques sont *« sans fondement »* en ce qui le concerne, puisqu'il *« n'a pas contractualisé sur des projets ponctuels précis, sauf de très rares exceptions. Il a essentiellement contractualisé sur les grands axes de la politique PMI... il a laissé le soin aux partenaires locaux, services de l'Etat sous l'autorité du préfet et Conseil régional, de les mettre en oeuvre en sélectionnant les projets, en dosant les*

¹ Cf. rapport précité, p. 141.

priorités au sein du territoire régional, en adaptant l'action à l'évolution du contexte industriel économique et industriel » ;

- de même, le secrétariat d'Etat au **Commerce extérieur** estime ces critiques « *en grande partie infondées* », parce que « *les contrats de plan s'inscrivent dans la durée ; ...les secteurs d'activité soutenus sont très variés [sic]...et le montant moyen des aides accordées (60 000 F pour l'aide au conseil, 110 000 F pour l'aide au recrutement de personnel export, 160 000 F pour l'aide à l'implantation) apparaît proportionné à la taille des entreprises concernées* » ;

- le ministère de **l'Aménagement du territoire** et de **l'Environnement** indique également que « *le fait de contractualiser n'induit pas de saupoudrage de crédit* », et s'agissant de l'environnement « *les actions contractualisables portent en elles une logique de gestion des territoires* » ;

- le ministère de la **Jeunesse et des Sports** estime que « *[son] enveloppe au titre des contrats de plan Etat-Région (154 millions de francs, [soit 25,7 millions de francs par an], n'a pas été d'un volume tel qu'elle ait permis à une logique de guichet de s'instaurer* » ;

- enfin, le ministère du **Tourisme** indique dans sa réponse à votre rapporteur que « *les critiques évoquées ne semblent pas pertinentes s'agissant du secteur du tourisme. Une part significative des interventions concerne les aides immatérielles (observation économique du tourisme, aide au conseil, aide à l'ingénierie de projets, organisation de filières et zones touristiques), ainsi que de l'appui à des projets locaux favorisant directement le développement et l'animation locale. Il résulte de cette approche une multiplicité d'interventions qui ne doit pas cependant être analysée comme un saupoudrage de crédits* ».

Ce diagnostic est toutefois contredit par les conclusions d'une note interne, jointe aux réponses du ministère, selon laquelle « *les contrats de plan tourisme semblent obéir plus à une logique de moyens que d'objectifs, faute d'explicitation d'une stratégie clairement définie* ».

D'autres ministères ont d'ailleurs formulé des appréciations plus **nuancées** :

- le ministère de **l'Emploi** et de la **Solidarité** indique : « *il semble possible que la logique de guichet ait pu jouer à la marge, en fin de procédure, sur quelques actions de santé publique. Les engagements pris vraisemblablement dans les dernières phases de la négociation au plan local ont en effet porté sur des thématiques larges, sous des intitulés qui l'étaient tout autant et ont abouti à des demandes de crédit sur des lignes considérées*

comme mieux dotées (par exemple en matière de santé, toxicomanie et SIDA) ».

- de même, le ministère de la **Ville** indique qu'il « *est exact que certains contrats de ville ont été établis sur des bases parfois insuffisamment définies, voire sur des ambiguïtés quant aux enjeux considérés comme prioritaires par chacun des partenaires, [même s'il] n'en demeure pas moins qu'il a permis de mettre en oeuvre une démarche de projet* ».

Certains ministères - **Défense, Equipement** notamment - ont également souligné les **risques** que la procédure de contrat de plan ne conduise à un saupoudrage des crédits et à une logique de guichet, même si « *des progrès d'approche ou de méthode corrigent et inversent cette tendance* »¹ et si, selon le ministère de l'Equipement « *[la logique de guichet] est contrebalancée par les approches territoriales préparées par les responsables locaux : stratégies de l'Etat en région, diagnostics et projets d'agglomération...* ».

De manière plus précise, le ministère de l'**Intérieur** conclut :

- d'un côté « *le fait de contractualiser n'induit pas en soi de dispersion des crédits* » et « *la déconcentration a mis fin au risque d'une logique sectorielle au détriment d'une approche territoriale, l'élaboration des contrats par les préfets de région permettant une approche plus transversale* » ;

- mais, de l'autre, s'agissant du risque d'une logique de guichet, « *l'existence d'un contrat de plan, c'est à dire d'un engagement annuel des pouvoirs publics en faveur de certaines mesures, induit en effet des attentes de la part des bénéficiaires, qui, dans la mesure où ils connaissent les possibilités offertes par le document du contrat, adaptent leurs projets de manière à les rendre éligibles aux formes d'intervention prévues par l'Etat. Il s'ensuit que les dossiers reçus paraissent parfois fabriqués en fonction de l'offre des pouvoirs publics. En dépit de ce risque, il paraît préférable que les différents acteurs du développement d'une région puissent s'organiser en connaissant à l'avance les politiques menées par la puissance publique* »

Enfin, le ministère de l'**Agriculture** reconnaît que « *du fait de la méthode préconisée visant à décentraliser au maximum l'exercice sans orientations préalables fortes de la part du gouvernement, il était inévitable que, localement, la logique de contractualisation relève globalement plus du guichet que du projet... Les préfets ont [ainsi] défini de façon très large le champ de contractualisation dans le domaine agricole. Globalement, on peut*

¹ Cf. réponse n°6 du ministère de la Défense.

considérer que tous les secteurs d'activité du ministère ont été concernés par le contrat de plan ; 57 chapitres budgétaires ont été sollicités au total ».

- Dans leur diversité, les réponses des **Régions** rejoignent celles des ministères.

Certaines régions indiquent que leur contrat de plan est demeuré très « *ciblé* » ou sélectif dans ses choix, et « *n'est à aucun moment entré dans une logique de guichet ou de saupoudrage de crédits* ». Il s'agit le plus souvent de Régions globalement satisfaites de la procédure, comme de leurs relations avec l'Etat déconcentré.

D'autres Régions estiment toutefois que ces critiques « *ne sont pas infondées* », et que la « *lutte régionale* » contre la logique de guichets « *est parfois perdue* ».

- En conclusion, il semble que le diagnostic formulé par la Cour des Comptes doive être triplement **relativisé** :

- la plupart de ses critiques renvoient en fait aux modalités générales de **l'intervention publique** : de nombreuses politiques publiques hors contrat de plan entraînent les mêmes effets pervers que ceux stigmatisés par la Cour ;

- comme l'indique par ailleurs la DATAR « *avec le temps et l'expérience, il est logique que les pouvoirs publics étendent le nombre de mesures qu'ils souhaitent mener de concert ou mettre en cohérence* » ;

- enfin, le saupoudrage des crédits contractualisés est intrinsèquement limité par la part importante dévolue dans les contrats de plan aux grands projets d'infrastructure, d'une part ; par la part croissante réservée aux projets émanant vraiment des territoires, d'autre part.

Il n'en demeure pas moins un **risque réel** que la procédure de contrat de plan ne conduise dans certains cas à un saupoudrage de crédits et à une dilution de l'action publique, c'est à dire à l'exact opposé des objectifs annoncés.

B. LE RISQUE D'UN SAUPOUDRAGE DES CRÉDITS

La **Cour des Comptes** a proposé quatre **facteurs** explicatifs du « *saupoudrage* » des crédits contractualisés :

- « *le défaut de vrais plans régionaux* ». Il semble toutefois que ce manque ait été largement pallié par la qualité des réflexions prospectives et stratégiques conduites tant par l'Etat que par les Régions en amont de la négociation des contrats de plan ;

- « *la décision prise par le CIAT de février 1993 de moduler l'enveloppe globale des interventions de l'Etat en fonction du potentiel de développement des régions, sur la base de leur potentiel fiscal et de la situation de l'emploi...[qui] a conduit à doter plus fortement certaines régions, dont les besoins en équipement n'étaient pas forcément plus importants, ce qui les a amenées à utiliser les crédits obtenus à des opérations prioritaires* ». Ce point sera discuté au chapitre VI ;

- la volonté des administrations centrales de « *sanctuariser* » leurs crédits au sein des contrats de plan, c'est à dire de les inscrire dans les contrats de plan « *aux seules fins de les protéger des régulations budgétaires* ». Il ressort des appréciations des Régions que cette volonté n'est d'ailleurs pas propre aux administrations centrales, mais s'observe surtout dans les **services déconcentrés** de l'Etat, parce qu'ils ont encore moins d'influence et d'informations sur les « coupes » opérées par le ministère des Finances. Les administrations déconcentrées les plus vulnérables sont ainsi acculées dans une « *logique de protection de leurs crédits budgétaires* », qui joue à l'inverse de l'ambition d'une sélectivité des contrats ;

- enfin « *la volonté des responsables locaux, élus ou non, de ne rien exclure du champ de la contractualisation. Ainsi, d'une part, la plupart des exécutifs régionaux souhaitaient qu'aucun domaine de leur compétence ne fût omis ; d'autre part, les préfets de région ont pratiqué une certaine autorégulation, veillant à n'écarter aucune action dont l'exclusion aurait pu provoquer de fortes réactions locales et anticipant sur ce que les ministères étaient en mesure d'accepter, d'imposer ou de refuser* ».

Ce dernier point est pour le moins **controversé**. Certes, les exécutifs régionaux ont été soumis à de fortes pressions de la part de certains acteurs économiques locaux, comme les **chambres consulaires**, étroitement consultées et dotées de moyens d'expertise propres, donc en mesure de « pousser » certains programmes.

Néanmoins, plusieurs ministères, comme ceux de l'Agriculture ou de l'Emploi et de la Solidarité, reconnaissent eux-mêmes que les Conseils Régionaux ont été plus **sélectifs** que l'Etat. Par exemple, le ministère de l'Agriculture indique : « *les préfets ont défini le champ de la contractualisation de façon très large... [mais] les thèmes de contractualisation ont résulté des priorités régionales et c'est ainsi que certaines régions n'ont pas contractualisé des actions de la filière forêt alors même qu'elles disposaient d'une surface forestière non négligeable* ».

A l'inverse, le ministère du Tourisme se félicite dans ses réponses à votre rapporteur de ce que « *seul le champ de la promotion touristique a été exclu [des contrats]... Tous les autres domaines ont pu être traités* ».

Il semble ainsi que la « dilution » des contrats de plan trouve plutôt son origine dans les difficultés d'organisation de l'Etat, d'une part ; dans la dynamique intrinsèque de la procédure, d'autre part.

En premier lieu, au delà du souhait des administrations de se protéger des régulations budgétaires, certains **biais ou dysfonctionnements de l'Etat** ont sans doute concouru à l'extension du champ de la contractualisation et au saupoudrage des crédits contractualisés :

- le souhait de certains ministères, dans un contexte de maîtrise accrue des finances publiques, de bénéficier d'un « **effet de levier** » pour leurs politiques, c'est à dire en fait d'en transférer pour partie la charge sur les collectivités locales. En effet, comme le reconnaît par une litote le ministère de l'Equipement, « *les contrats de plan conduisent à intensifier les efforts des partenaires dans les domaines les concernant* » ;

- la primauté accordée par certains ministères aux **procédures** sur les projets ;

- l'introduction dans les contrats de plan des Programmes d'aménagement concertés du territoire (PACT) ruraux et des Contrats de développement urbains (CDU), alors même que ces procédures n'étaient pas toujours mûres ;

- le manque de cohérence des contrats de plan avec les autres outils de programmation, comme les fonds structurels ;

- le hiatus entre la volonté de certains responsables locaux « *d'élargir le champ de la contractualisation en passant d'une logique d'équipement en infrastructures à une réflexion plus globale en termes de problématiques régionales* »¹, d'une part ; le manque de coopération du côté de l'Etat entre les échelons de conception des stratégies, de mise en oeuvre et de décision budgétaire, d'autre part. Cela se traduit parfois par une superposition d'actions mal **coordonnées** ;

- « *l'insuffisance de cadrage préalable* »² au niveau national dans certains domaines : le ministère de l'Agriculture estime que « *sans*

¹ Cf. réponses du ministère de la Jeunesse et des Sports.

² Cf. la lettre de mission du 2 février 1998 de Mme VOYNET, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, à M. CHEREQUE.

orientations préalables fortes de la part du Gouvernement, il était inévitable que, localement, la logique de contractualisation relève plus du guichet que du projet » ;

- l'insuffisante **déconcentration budgétaire** de l'Etat, qui rigidifie les enveloppes initiales, donc entraîne les contrats de plan dans une logique de **guichets fermés** et de crédits « *qu'il faut consommer* » ;

- le sentiment de certaines administrations et de certaines Régions, à la lumière de l'expérience des deuxièmes contrats de plan, que les politiques non contractualisées n'obtenaient que difficilement des crédits d'Etat par la suite. Cela les a incitées à contractualiser le plus possible, afin, paradoxalement, de retrouver des marges de manoeuvre.

Au-delà de ces facteurs imputables aux difficultés d'adaptation de l'Etat à la démarche contractuelle, il semble aussi que la **procédure** de contrat de plan elle même pourrait dans certains cas conduire à une dilution des priorités et à un saupoudrage de crédits sur des objectifs flous :

- en « *enfermant le développement régional dans une procédure contractuelle pluriannuelle où tout doit être bouclé en même temps* », selon une Région ;

- en conduisant les cocontractants à inscrire au contrat en fin de négociation des opérations insuffisamment préparées ;

- en créant des **attentes** de la part des acteurs locaux, puis, s'ils en ont la compétence technique, en les incitant à calibrer leurs projets pour optimiser les cofinancements afférents ;

- en incitant l'Etat à étendre, contrat après contrat, le champ de la contractualisation, pour **afficher** des montants en forte progression d'un montant à l'autre.

Or, comme le souligne le ministère de la Défense « *l'extension du champ de la contractualisation et le caractère limité des crédits qui lui sont consacrés par l'Etat sont, en se combinant, de nature à orienter l'exercice vers une logique de guichet* ».

C. UNE CONSÉQUENCE : L'AFFAIBLISSEMENT DE LA NOTION DE PROJET

Les **conséquences** du saupoudrage des crédits sur des objectifs flous sont bien connues :

- les cocontractants ont été conduits à accorder la primauté aux **financements** et aux clefs de financement, au détriment de la définition de priorités, de la réflexion sur les actions les plus efficaces, de la remise à plat des dispositifs existants, de l'étude des projets territoriaux et, pour l'Etat, d'une coopération approfondie entre les services et les ministères ;

- dominés par une lecture budgétaire, les contrats de plan n'ont pas toujours été fondés sur une **communauté de projet**, les partenaires se transformant en « financeurs » dans le discours de certains élus ou fonctionnaires ;

- il en est parfois résulté ou bien « *un effet d'affichage, qui conduit à décevoir les attentes légitimes de nos concitoyens* »¹, ou bien « *une logique de guichet et de cueillette* »² de la part des bénéficiaires des dispositifs contractualisés, c'est-à-dire qu'ils ont au mieux adapté leurs dossiers pour se conformer aux critères établis dans les contrats, au pire, monté ex-nihilo des dossiers pour attirer des cofinancements, sans que ces projets ne correspondent à des dépenses publiques optimales ;

- de même, les projets contractualisés ont davantage été instruits en terme d'éligibilité et de conformité à des critères préétablis, qu'en fonction de leur opportunité économique ;

- le saupoudrage des crédits s'est accompagné d'une **dilution** de l'action publique, en particulier pour le volet territorial : faute d'assise sur une **masse critique** de projets émanant des territoires, le « volet territorial » n'a pas toujours enclenché une véritable dynamique de développement et de coopération. Dans certains cas, les animateurs des territoires ont ainsi géré davantage des procédures que des moyens ;

- dans certains cas, « *l'inscription financière [dans les contrats de plan] a dédouané d'un réel examen des conditions d'articulation des actions de l'Etat et de la Région* » ;

¹ Cf. les commentaires de M. Michel SAPIN, alors Président de la Région Centre, in *Interrégions* n°221, p. 11.

² Cf. les commentaires de M. Alain LE VERN, Président de la Région Haute-Normandie, in *Interrégions* n°221, p. 24.

- enfin, « le **démarrage** de certaines actions a été parfois **lent** »¹.

Au total, selon la Cour des Comptes « ces dysfonctionnements font craindre que les ressources considérables ainsi mobilisées n'aient pas leur pleine efficacité, et que la planification, dans de telles conditions, perde de sa cohérence et de sa signification »².

Par surcroît, les contrats de plan y perdent en **lisibilité** pour le citoyen-contribuable, comme en capacité de **mobilisation** des énergies et des bonnes volontés au niveau local.

D. PRÉCONISATIONS.

Compte tenu des constats précédents, votre rapporteur ne peut que rappeler les principales préconisations du rapport de M. Jacques CHÈRÈQUE : **contractualiser moins pour contractualiser mieux**, d'une part, mieux équilibrer le développement macrorégional et le développement microrégional en s'appuyant sur une **démarche locale de projets**, d'autre part.

Cela suppose notamment :

- de conduire un **inventaire critique** des actions contractualisées ;
- d'appuyer l'élaboration des contrats sur une cartographie précise de l'existant ;
- de **recentrer** les contrats de plan sur les **projets** régionaux **structurants** d'un côté, le **volet territorial** de l'autre, et dans les deux cas, sur « les seuls projets portés par une volonté commune, avec des maîtres d'ouvrage identifiés », au détriment des dispositifs d'intervention horizontaux, qui peuvent être plus aisément coordonnés et pilotés hors contrats de plan ;
- « d'écarter des contrats les trop petites actions, qui sont de simples processus d'imputation budgétaire »³ ;
- d'écarter les actions où la Région n'a ni compétence, ni expertise, ni volonté de s'investir, comme les programmes en faveur des personnes âgées ou de l'équipement des collèges dans certaines régions, où les contrats de plan

¹ Cf. les commentaires de M. Adrien ZELLER, Président de la Région Alsace, in *Interrégions* n°221, p. 5.

² Cf. *Rapport public 1998*, p. 137.

³ Cf. les suggestions de M. Adrien ZELLER, Président de la Région Alsace, in *Interrégions* n°221, p. 5.

comportent seulement des engagements à la portée plus qu'incertaine de - sinon entre - l'Etat et les Départements ;

- d'écartier symétriquement du champ de la contractualisation des programmes où l'Etat n'a plus les moyens d'un réel partenariat (ainsi pour la formation professionnelle dans certaines régions) ;

- d'éviter, comme le suggèrent plusieurs Régions, que « *le volet territorial ne sorte des ministères* », sous la forme « *de procédures nationales dont les caractéristiques s'adaptent mal aux particularités locales* » ;

- en d'autres termes, d'éviter que le volet territorial ne recouvre que des politiques **territorialisées**, c'est à dire **s'appliquant** à des territoires, comme le sont *in fine* toutes les politiques publiques, au détriment des politiques territoriales, c'est à dire **émanant des territoires...**

- ...sans pour autant créer un « droit de tirage local » ou « un droit à enveloppe par habitant ».

Comme le souligne notre collègue Jean-Pierre RAFFARIN dans le préambule du contrat de plan 1994-1998 pour la région Poitou-Charentes, les Régions et l'Etat doivent ainsi conduire « *la guerilla des projets* », c'est-à-dire favoriser **l'émergence de projets** issus d'initiatives locales.

Cela suppose en premier lieu de ne pas enfermer les acteurs locaux dans des procédures rigides établies sans concertation, mais plutôt d'adapter les critères administratifs aux configurations des territoires.

Cela requiert aussi que les services des Régions, ainsi que les services de l'Etat, sous la responsabilité des préfets de département et des sous-préfets, apportent leur expertise technique aux porteurs d'initiatives locales en amont des contrats de plan.

III. LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DES CONTRATS DE PLAN.

A. DES MONTANTS FINANCIERS MAL ET SOUS-ESTIMÉS...

Comme le montre le tableau ci-dessous, les engagements financiers inscrits dans les contrats de plan 1994-1999 entre l'Etat et les Régions métropolitaines s'élèvent officiellement à **164,9 milliards de francs**, soit :

- Etat : 77,3 milliards de francs (47 %), répartis sur plus de 300 articles budgétaires ;
- Régions : 71,1 milliards de francs (43 %) ;
- Départements : 16,4 milliards de francs (10 %).

CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS

(en millions de francs)

	Engagements de l'Etat CPER 84-88	Engagements de l'Etat CPER 89-93	Engagements de l'Etat CPER 94-99	Engagements des conseils régionaux CPER 84-88	Engagements des conseils régionaux CPER 89-93	Engagements des conseils régionaux CPER 94-99	Engagements des conseils généraux figurant dans le texte des CPER 94-99
Alsace	1 117	1 688,7	2 253,7	719	2 085,2	1 501,8	980
Aquitaine	2 138	2 151,7	3 047,6	1 333	1 528,5	2 553,5	2 370,9
Auvergne	980	1 356	2 455	534	701	1 076	-
Bourgogne	945	1 550,1	2 069,4	640	1 002,9	1 565,3	573,8
Bretagne	1 949	3 637,8	5 199,4	978	1 873,6	3 007,5	1 933,4
Centre	840	1 578,5	2 398,7	580	1 092,1	1 800	-
Champagne-Ardenne	595	1 333	1 799,6	455	1 312 (1)	1 335,7	845,1
Corse	850	502	695	360	325 (1)	580,4	-
Franche-Comté	917	1 357,8	1 810,5	568	1 296,3	1 190,4	870
Ile-de-France	7 238	8 522	11 159,4	8 562	11 460,2	23 255,2	-
Languedoc- Roussillon	2 073	2 606,7	3 690,2	850	1 415,2	2 315,2	-
Limousin	721	1 129,3	1 541,4	316	644,6	875,7	-
Lorraine	3 058	3 254,9	4 388,7	1 049	1 908,1	3 462,9	-
Midi-Pyrénées	1 615	3 355	4 219,4	827	1 881	2 887,2	-
Nord-Pas-de-Calais	4 472	6 632,8	8 271,2	2 462	4 269,8	5 034,5	-
Basse-Normandie	779	1 654,5	2 223,4	487	1 298,3	2 123,2	939,4
Haute-Normandie	509	1 453,9	2 275,4	523	1 326,3	2 481,9	-
Pays de la Loire	1 405	1 995,9	2 978,1	985	1 404,1	2 110,2	1 417,7
Picardie	1 949	2 132	2 493,4	1 025	1 706,8	2 392	1 264,2
Poitou-Charentes	1 050	1 629,2	2 529,5	567	2 063,1 (1)	1 762,8	968,9
Provence-Alpes Cote d'Azur	4 137	2 859,8	4 359,5	2 664	2 326,2	3 190	2 629
Rhône-Alpes	2 533	3 807,1	5 149,9	1 516	2 590,7	4 627,1	1 644,3
Bassin parisien	-	-	333	-	-	-	-
Total métropole	41 870	56 588,7	77 341,4	28 000	45 511	71 128,5	16 436,7

(1) dont autres collectivités.

Source : Jacques Chérèque Plus de région et mieux d'Etat, Rapport au Gouvernement, mai 1998.

Ces chiffres établis au franc près par la DATAR doivent être manipulés avec **prudence**.

En effet, ces chiffres agrègent des engagements **hétérogènes**.

- Cela résulte en premier lieu de ce que plusieurs documents précisait que les montants portés aux contrats de plan « *s'entendent en francs courants* » ou « *ne sont pas actualisables* », tandis que d'autres stipulaient que les engagements s'entendaient, au moins pour partie, en francs constants, avec d'ailleurs des années de référence différentes (1993 ou 1994).

En toute rigueur, les engagements financiers des différents contrats ne sont donc **pas sommables** : l'arithmétique est trompeuse.

De plus, dès lors que les volumes financiers annuels ne sont « *que des moyennes arithmétiques indicatives* », qui « *ne préjugent en rien des volumes financiers mis en place annuellement* » et que « *seuls les montants financiers sur 5 ans sont contractuels* »¹, il demeure un certain flou sur le niveau d'engagement des parties. En effet, compte tenu de l'inflation constatée entre 1993 et 1999 (près de 10 %), la portée d'un franc de 1999 n'était plus là même que celle d'un franc de 1993.

- Par ailleurs, la portée des engagements des **Départements** inscrits dans les contrats de plan est incertaine, et en tout état de cause distincte de celle de l'Etat et des Régions.

- Enfin, il convient de souligner que la DATAR y ajoute parfois à titre rétrospectif les montants correspondants à des programmes complémentaires décidés parallèlement à la négociation des contrats de plan, voire plusieurs années après leur signature (ainsi pour certains « *programmes d'accélération routiers* »).

Cela explique que les engagements de l'Etat pour les troisièmes contrats de plan mentionnés sur le site internet de la DATAR (www.datar.gouv.fr), soient supérieurs (80,3 milliards de francs au lieu de 77,3 milliards de francs), aux engagements réellement portés dans les contrats de plan et par ailleurs transmis par la DATAR à votre rapporteur.

¹ Cf. contrat de plan pour la Bourgogne.

Il s'agit là d'une pratique coutumière - le plan université 2000 avait ainsi été « *intégré* » dans les deuxièmes contrats de plan - qui brouille la **comparaison** intertemporelle des différentes générations de contrats.

- Au-delà de ses remarques méthodologiques, il convient de souligner que ce recensement **sous-estime** considérablement la mobilisation financière associée aux contrats de plan Etat-Région.

En premier lieu, il convient de rajouter aux données ci-dessus les « cofinancements » des Communes et des structures intercommunales (notamment pour les rocade urbaines et la politique de la ville). Au total, les engagements des autres collectivités locales peuvent être évalués au minimum à **22 milliards** de francs, soit entre 25 % et 110 % (pour l'Alsace) des engagements des Régions.

En outre, les crédits contractualisés constituent souvent la contrepartie nationale de **fonds communautaires**.

Au total, on peut évaluer (cf. tableau ci-après) à près de **220 milliards** de francs les financements publics directement associés aux contrats de plan, dont 81,3 milliards de francs pour l'Etat (37 %), y compris les programmes complémentaires ; 43,7 milliards de francs de fonds européens (20 %), et 94,4 milliards de francs pour les collectivités locales (43 %).

ENSEMBLE DES PROGRAMMES PLURIANNUELS CONSACRÉS AUX RÉGIONS

(en millions de francs)

Région	CIAT Mende	Réserve	Contrats de ville	Total CPER	Financements associés	Total	Fonds européens	Total région collectivités et autres	Total global CPER et autres financements
Alsace	2 082,03		189,34	2 271,37	30,00	2 301,37	564,00	3 256,45	6 141,82
Aquitaine	2 724,87		247,74	2 972,61	215,00	3 187,61	2 975,00	4 311,00	10 473,61
Auvergne	1 758,47		96,59	1 855,06	600,00	2 455,06	1 953,00	1 641,75	6 049,81
Bourgogne	1 928,82		140,62	2 069,44	120,00	2 189,44	1 424,00	2 139,15	5 752,59
Bretagne	4 935,27		161,12	5 096,39	133,00	5 229,39	2 467,00	4 940,90	12 637,29
Centre	2 001,74	140,00	256,94	2 398,68	0,00	2 398,68	886,00	2 913,14	6 197,82
Champagne-Ardenne	1 559,77	120,00	139,86	1 819,63	0,00	1 819,63	1 270,00	2 180,86	5 270,49
Corse	666,95		28,06	695,01	280,00	975,01	1 635,00	580,37	3 190,38
Franche-Comté	1 612,74	60,00	122,79	1 795,53	15,00	1 810,53	1 166,00	2 060,56	5 037,09
Ile-de-France	8 922,30		2 237,16	11 159,46	500,00	11 659,46		23 255,20	34 914,66
Languedoc-Roussillon	3 517,01		173,18	3 690,19	194,00	3 884,19	1 788,00	3 495,23	9 167,42
Limousin	1 483,92		50,68	1 534,60	190,00	1 724,60	858,00	875,68	3 458,28
Lorraine	4 275,61		267,76	4 543,37	0,00	4 543,37	2 409,00	3 462,90	10 415,27
Midi-Pyrénées	4 034,68		187,13	4 221,81	300,00	4 521,81	2 487,00	2 887,21	9 896,02
Nord-Pas-de-Calais	7 392,64		878,60	8 271,24	103,00	8 374,24	7 304,00	5 034,49	20 712,73
Basse-Normandie	2 157,89		88,50	2 246,39	667,00	2 913,39	1 676,00	3 063,40	7 652,79
Haute-Normandie	1 937,05		248,37	2 185,42	130,00	2 315,42	2 104,00	2 481,95	6 901,37
Pays de la Loire	2 465,42	200,00	302,65	2 968,07	125,00	3 093,07	2 688,00	3 581,95	9 363,02
Picardie	2 126,84		187,53	2 314,37	179,00	2 493,37	1 703,00	3 360,92	7 557,29
Poitou-Charentes	2 417,42		133,06	2 550,48	110,00	2 660,48	1 592,00	3 026,99	7 279,47
Provence-Alpes Cote d'Azur	3 090,44	100,00	884,10	4 074,54	285,00	4 359,54	2 180,00	5 819,06	12 358,60
Rhône-Alpes	3 595,82		1 243,59	4 839,41	435,00	5 274,41	2 517,00	9 375,10	17 166,51
Bassin parisien		333,00		333,00		333,00		667,00	1 000,00
Réserve	820,00			820,00		820,00			820,00
Total	67 507,70	953,00	8 265,37	76 726,07	4 611,00	81 337,07	43 666,00	94 411,26	219 414,33

Source : Philippe CHAIN - Regards sur l'actualité, novembre 1995.

N.B. Les chiffres relatifs aux CPER correspondent ici aux données publiées alors par la DATAR, et sont légèrement différents des données publiées en 1998 par la DATAR dans le cadre du rapport CHÈREQUE.

- Mais cette évaluation **sous-estime encore** la mobilisation financière induite par les contrats de plan, notamment pour les Départements et les Villes.

En effet, nombre d'actions contractualisées sont des dispositifs d'appui ou de **subvention**, qui ne trouvent à s'exécuter que si les acteurs subventionnés (collectivités publiques, entreprises, associations, voire particuliers) engagent eux-mêmes des dépenses supplémentaires.

La « participation » des autres collectivités locales à l'exécution des contrats de plan est ainsi bien supérieure aux 22 milliards de francs évoqués infra.

B. ...MAIS DES ENGAGEMENTS À NE PAS SURESTIMER

Au-delà des observations précédentes, il convient de rapporter les engagements financiers des contrats de plan à leur juste mesure, afin que les contrats de plan ne soient pas perçus « *comme une immense tirelire que l'on casse une fois tous les cinq ou six ans* ».

- Les engagements de **l'Etat** (77,3 milliards de francs sur 5 ans, finalement étalés sur 6 ans), s'élèvent à 15,5 milliards de francs par an sur 5 ans ou 12,9 milliards de francs par an sur 6 ans.

Cela représente moins de 1 % des dépenses moyennes du budget de l'Etat sur la période 1994-1999. En d'autres termes **99% des dépenses de l'Etat ne sont pas contractualisées**, alors même qu'elles produisent toutes leurs effets en région (exception faite de dépenses effectuées à ou au profit de l'étranger).

Cette perspective est cependant modifiée si l'on tient compte de ce que les montants contractualisés par l'Etat correspondent pour environ 85 % à des dépenses **d'investissement** (titres V et VI).

On peut alors rapprocher les montants correspondants - 13,0 milliards de francs sur 5 ans ou 10,8 milliards de francs sur 6 ans - des crédits de paiement pour les dépenses civiles en capital votés en loi de finances initiale pour 1994 - 89,1 milliards de francs - ou en moyenne annuelle sur la période 1994-1998 - 80,6 milliards de francs -.

Selon la période de référence retenue pour déterminer le niveau des investissements civils de l'Etat (la seule année 1994 ou la moyenne 1994-1998), et selon que l'on divise les engagements de l'Etat sur 5 ans ou sur 6 ans, les investissements inscrits dans les contrats représentent **entre 12 et 16 % des investissements civils de l'Etat**.

Compte tenu de la baisse constante des crédits de paiement pour les investissements civils de l'Etat en LFI (de 89,1 milliards de francs en 1994 à 72,2 milliards de francs en 1998, soit - 19 %), les engagements de l'Etat dans les contrats de plan ont d'ailleurs représentés une **proportion croissante** de ses facultés d'investissement : même non actualisé, le montant annuel moyen initialement prévu pour les investissements contractualisés de l'Etat (13,0 milliards de francs) aurait représenté 18,0 % des investissements civils de l'Etat en 1998, contre 14,5 % en 1994.

Cela explique que l'Etat rencontrera des **difficultés**, finalement insurmontables, pour **l'exécution** conforme des contrats de plan.

- Parallèlement, on peut rapporter les engagements financiers des **Régions** (71,1 milliards de francs, soit 14,2 milliards de francs sur 5 ans ou 11,9 milliards de francs sur 6 ans), à leurs dépenses pour 1994 (67,2 milliards de francs) ou en moyenne sur la période 1994-1998 (73 milliards de francs courants).

Le montant des engagements initiaux des Régions ressort alors entre 19,4 et 21,1 % de leurs budgets avec une exécution des contrats sur 5 ans ou entre 16,3 et 17,8 % avec une exécution sur 6 ans.

En d'autres termes les engagements financiers des Régions représentaient un peu moins **d'un cinquième de leur budget**, contre moins de 1 % pour l'Etat.

De même, les engagements des Régions représentaient en moyenne près d'un tiers de leurs **investissements**, contre un sixième pour l'Etat.

A cette aune, la contractualisation constitue un **enjeu budgétaire plus important** pour les **Régions** que pour l'Etat.

Cependant, à l'inverse de l'Etat, les Régions ont maintenu leur effort d'investissement entre 1994 et 1998 : les programmes contractualisés ne devaient donc pas en constituer une part croissante.

En fait, compte tenu de l'étalement des contrats de plan, comme de l'extension des compétences et des dépenses des Régions au cours de la période sous revue, les crédits régionaux affectés aux contrats de plan ont

même parfois constitué une **part décroissante** de leurs budgets, comme l'illustre le tableau ci-après :

PART DES CONTRATS DE PLAN DANS LE BUDGET DE QUELQUES RÉGIONS
(engagements en % du budget primitif)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Alsace	11,8	15,7	15,5	24,0	5,7	
Bretagne	18,9	21	19,6	22,6	20,3	
Basse-Normandie	18,6	26,0	33,6	33,2	19,8	22,75
Pays de la Loire	15,3	14,3	13,2	11,7	11,3	
Picardie	14,8	21,1	17,1	16,8	13,5	

Source : Régions.

Par ailleurs, on peut renverser la vision des contrats de plan en soulignant que plus de **80 % des dépenses des Régions** et près des deux-tiers de leurs investissements ne sont **pas contractualisés**. En d'autres termes, comme il est parfois rappelé en préambule aux documents de contrats de plan, la contractualisation ne recouvre qu'une part très minoritaire des interventions des Régions.

- Ces moyennes dissimulent toutefois d'importantes **disparités** entre Régions et entre secteurs.

Par exemple, les engagements annuels moyens des Régions varient du simple au triple en proportion de leurs dépenses de 1998, dernière année théorique des troisièmes contrats de plan, même si l'on excepte la situation particulière de la Corse (cf. tableau ci-dessous).

ENGAGEMENTS ANNUELS MOYENS DES RÉGIONS
(en % de leurs dépenses de 1998)

Ile-de-France	33,3	Franche-Comté	17,8
Lorraine	31,9	Languedoc-Roussillon	17,6
Basse-Normandie	23,3	Bourgogne	17,3
Poitou-Charentes	21,3	Aquitaine	14,8
Bretagne	21,1	Auvergne	14,6
Midi-Pyrénées	21,0	Rhône-Alpes	13,4
Picardie	20,4	Alsace	13,3
Limousin	20,3	PACA	12,8
Haute-Normandie	19,7	Centre	12,4
Champagne-Ardenne	19,4	Pays de la Loire	11,6
Nord - Pas-de-Calais	18,2	Corse	5,3

Source : Direction Générale de la Comptabilité Publique, calculs du rapporteur.

De même, les engagements des contrats de plan représentaient une part extrêmement variable des investissements des Régions par secteurs, et surtout des capacités d'investissement des ministères.

C. L'AUGMENTATION PARADOXALE DE LA PART DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les troisièmes contrats de plan sont caractérisés par deux évolutions (cf. tableau ci-dessous) :

- la hausse des montants contractualisés par rapport au Produit intérieur brut, d'une part ;

- l'augmentation de la part des collectivités locales dans les engagements inscrits dans les contrats, d'autre part.

LES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT ET DES RÉGIONS D'UNE GÉNÉRATION DE CONTRATS DE PLAN À L'AUTRE

Engagements	1984-1988		1989-1993		1994-1998-1999	
	milliards de francs	en %	milliards de francs	en %	milliards de francs	en %
Etat	41,87	60	56,59	54,3	77,34	52,1
Région	28,0	40	45,51	45,7	71,13	47,9
Total	69,87		104,10		148,47	
	1984-1988		1989-1993		1993-1998 (troisièmes CPER sur 5 ans)	1993-1996 (troisièmes CPER sur 6 ans)
Engagements annuels moyens (milliards de francs)	13,0		20,8		29,7	24,7
En % du PIB de la première année du contrat	0,32 %		0,34 %		0,40 %	0,33 %
En milliards de francs constants 1980 (1)	9,5		11,6		14,7	12,2
Evolution en volume (en %)			+ 23 %		+ 27 %	+ 5 %

(1) Pour la première année du contrat.

Source : INSEE, DATAR, Calculs du rapporteur.

- En premier lieu, on peut remarquer que l'augmentation des engagements initiaux de l'Etat et des Régions d'un contrat de plan à l'autre s'est **accélérée** entre la deuxième génération de contrats et la troisième génération (+27 % en volume).

- Les engagements annuels moyens des premiers contrats de plan (1984-1988) représentaient ainsi 0,32 % du PIB de 1984 ; les engagements annuels moyens des deuxièmes contrats (1989-1993) 0,34 % du PIB de 1989 et les engagements annuels moyens des troisièmes contrats de plan (1994-1998-1999) représentaient à l'origine **0,40 % du PIB de 1994**.

Cette évolution reflète l'**extension** du **champ** de la contractualisation.

Cependant, cet effet s'estompe si l'on tient compte du **prolongement** d'un an des troisièmes contrats décidé en 1996 : répartis sur 6 années, les engagements des troisièmes contrats sont **stables** en proportion du PIB.

En fait, si l'on tient également compte de ce qu'au contraire des générations précédentes, la troisième génération de contrat de plan n'a pas été entièrement **exécutée**, la part des contrats de plan dans le PIB s'inscrit **en repli** sur la période 1994-1998.

Combiné à l'extension du champ de la contractualisation, ce phénomène concourt à la **dilution** des contrats.

- Par ailleurs, la part des **Régions** dans les engagements financiers portés aux contrats de plan s'est accrue d'une génération à l'autre : de 40 % du total Etat + Régions pour la première génération de contrats, à 46 % pour la deuxième génération, puis à 48 % pour la troisième génération.

Parallèlement, la part des engagements des **autres collectivités locales** dans le cumul Etat + Régions + autres collectivités s'est également accrue lors des troisièmes contrats de plan.

Au total, la part de l'**Etat** dans les engagements contractualisés a donc connu une **baisse continue** d'un contrat de plan à l'autre, pour devenir minoritaire (entre 45 et 47 % selon les périmètres retenus).

- Comme le relève la Cour des Comptes¹, ce repli des engagements de l'Etat est « *paradoxal, puisque les principales actions inscrites aux contrats de plan concernent des domaines qui sont de la responsabilité de ce dernier : les infrastructures de communications (surtout les routes nationales) et la formation-recherche (principalement universitaire) pour respectivement*

¹ Cf. rapport pour 1998, p.138.

62,7 milliards de francs et 33,0 milliards de francs, soit respectivement 42,4 % et 22,3 % des interventions cumulées de l'Etat et des Régions » (cf. le tableau et l'encadré ci-après, ainsi que le remarquable travail effectué par le Conseil régional de Poitou-Charentes reproduit en annexe 5).

CONTRATS DE PLAN 1994-1998
CRÉDITS PRÉVUS ÉTAT + RÉGION
(en millions de francs)

	Population au 1.1.93 (en millions)	Formation, Enseignement, Insertion	Recherche, Innovation et transfert de technologies	Valorisation des activités économiques	Infrastructures de communication	Développement urbain, contrats de villes	Développement rural, zones rurales fragiles	Environnement et patrimoine naturels	Patrimoine et développement culturels		
IONS	1.645	884.9	234.8	439.5	1 513.9	213.9	79.0	55.5	156.0	51.6	124.7
	2.843	999.5	318.1	1.386.1	1895.8	481.2	221.2	146.8	84.1	65.0	0.0
	1.317	465.2	99.0	765.7	1710.0	126.6	147.0	85.0	33.4	98.60	0.0
ndie	1.408	761.7	171.0	573.6	2348.5	120.5	175.0	68.0	41.0	87.9	0.0
	1.622	1007.4	148.0	745.5	1003.8	212.6	299.5	56.03	61.5	97.2	0.0
	2.830	1438.8	355.1	1186.5	3600.7	156.1	744.2	409.5	156.0	154.0	0.0
	2.406	874.6	206.0	620.6	1670.8	361.9	178.0	156.8	47.0	74.4	0.0
rdenne	1.353	749.8	211.3	407.1	1.362.9	195.9	102.0	27.5	35.9	24.1	17.8
	0.263	259.4	66.8	641.2	87.6	54.5	14.0	47.7	86.2	17.1	0.0
é	1.113	655.4	152.5	519.0	1092.2	174.8	197.1	88.0	84.4	25.9	9.0
ndie	1.758	1215.0	157.0	441.6	1969.5	358.4	60.6	139.2	159.5	244.0	10.0
	10.902	3865.0	105.0	742.1	20615.0	7116.1	0.0	746.0	415.5	736.5	60.0
oussillon	2.182	1104.8	603.5	1255.0	1854.5	219.2	495.9	238.9	165.5	66.0	0.0
	0.718	460.8	72.3	755.5	852.0	86.7	104.4	31.0	46.6	7.8	0.0
	2.294	2023.3	293.5	1215.8	2637.2	356.6	716.3	283.4	239.6	30.2	50.4
	2.467	908.9	295.0	1671.0	2810.0	423.6	561.6	252.5	51.5	120.3	5.0
Calais	3.984	2922.2	564.8	1858.8	4060.7	2327.6	85.0	342.9	342.2	714.0	77.5
re	3.117	1093.7	242.1	836.9	1991.5	308.6	151.0	46.4	136.5	278.5	0.0
	1.848	1301.2	163.2	509.1	1946.2	337.5	200.2	174.0	95.0	135.0	20.0
tes	1.619	950.8	335.0	518.8	1778.1	169.1	206.6	52.8	155.0	96.8	0.0
	4.371	1497.2	342.3	1356.3	2347.5	1134.1	231.9	294.5	149.2	183.5	6.0
	5.480	1861.4	620.6	1123.5	3605.6	1539.5	279.9	469.0	109.5	162.0	0.0
	57.530	27301.1	5757.1	19569.3	62754.2	16475.0	5250.8	4211.6	2851.8	3471.0	380.4

Source : ARIC (Association régionale d'information des collectivités territoriales [Rennes]).

LES GRANDES PRIORITÉS DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS		
Domaine	Engagements cumulés de l'État et des Régions (en milliards de francs)	(en % de leurs dotations totales)
Routes nationales	45	30 %
Formation	24	16 %
<i>dont enseignement supérieur</i>	17	11 %
Développement économique	18	12 %
Politique de la Ville	14,5	9 %
Agriculture	9	6 %
Actions sanitaires et sociales	4	3 %
Environnement	3,3	2 %
Développement culturel	2,5	2 %

Source : Région Lorraine.

N.B. Ces montants ne comprennent pas les contributions des autres collectivités publiques.

LES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT PAR MINISTÈRE, AU TITRE DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN, SELON L'INSPECTION DES FINANCES	
Ministère	Engagements de l'État (en milliards de francs)
Équipement, Transports, Logement et Tourisme	38,9
Enseignement supérieur	13,1
Agriculture	7,8
FNADT	4,7
Industrie	4,3
Emploi-Formation	4,1
Ville	4,1
Outre Mer	3,6
Santé / Social	2,5
Éducation nationale	1,7
Culture	1,5
Environnement	1,5
Artisanat	0,37
Commerce extérieur	0,24
Jeunesse et Sports	0,14

Source : Inspection Générale des Finances, 1999.

LES PRIORITÉS RÉGIONALES		
Région	Montant du contrat de plan (en millions de F)	Principales opérations inscrites au contrat Etat-région
Alsace	5 508	Routes 25,2 % enseignement supérieur et recherche 16,9 % transports 6,6 % équilibre des territoires 6 % éducation, formation 5,5 %
Aquitaine	6 000	Routes et infrastructures 35 % formation, enseignement supérieur 17,5 % agriculture 17 %
Auvergne	2 606	Infrastructures routières 40 % formations supérieures 10 %
Bourgogne	4 182	Infrastructures routières 35 % enseignement supérieur 13,7 %
Bretagne	9 717	Infrastructures de communications 44,8 % formation 19,2 %
Centre (*)	5 312	Grandes infrastructures 45 % formation et recherche 23 % développement économique 17 % cadre de vie, environnement 15 %
Champagne-Ardenne	3 680	Routes 54 % enseignement supérieur 10,5 % compétitivité des entreprises 9,2 % politique de la ville 5 %
Corse (hors programme opératoire intégré)	1 275	Agriculture 27 % formation professionnelle 11 % enseignement 9,2 % PME-Artisanat 7 %
Franche-Comté	2 832	Infrastructures de communication 37 % économie 36 % enseignement supérieur et recherche 14 %
Ile-de-France	32 000	Transports 68,75 % formation 10,93 %
Languedoc-Roussillon	5 721	Réseau routier 42 % enseignement supérieur 14,3 % filiales agricoles et agro-alimentaires 14,3 %
Limousin	2 331	Infrastructures routières 43,7 % agriculture, forêts, développement rural 19,3%
Lorraine	9 400	enseignement supérieur 8 % Communications 37 % enseignement supérieur 14 % développement économique 8,7 % emploi, formation 8,3 %

Midi-Pyrénées	7 161	Routes 39 % activités économiques 23 % recherche, formation 20 % politiques territoriale et de massif 14 %
Nord-Pas-de-Calais	13 000	Transports et infrastructures 31,5 % aménagement, villes, pays ruraux 14,5 % action économique 10,6 % formation supérieure 9,5 %
Basse-Normandie	5 286	Communications 64 % formation et recherche 16 % développement économique 11 % aménagement du territoire 10 %
Haute-Normandie	5 000	Emploi, appareil productif, infrastructures 50% formation, recherche 25 % aménagement et solidarité 20 %
Pays de la Loire	6 100	Infrastructures 43,4 % formation et emploi 19,6 % développement industriel et recherche 18 % cadre de vie 13 %
Picardie	5 672	Routes 24,6 % voies ferrées 17,6 % formation et enseignement supérieur 22,8 %
Poitou-Charentes	5 000	Infrastructures de transports 47,8 % formation, emploi 31 % monde rural 10,6 % cohésion régionale 10,6 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7 340	Infrastructures de communication 45 % enseignement supérieur 12,6 % politique de la ville 12,3 %
Rhône-Alpes	10 000	Transports et communications 30 % politique de la ville 30 % éducation, recherche 20 % développement économique et emploi 15 %
Source : Le Moniteur du 18 février 1994, Conseil économique et social. (*) Pour la région Centre, les données ont été communiquées par le CES régional du Centre.		

De ce paradoxe, la Cour tire la conclusion suivante : « *l'Etat, qui utilise la contractualisation pour faire cofinancer ses investissements, en tire un avantage certain* »¹.

Inversement, au travers des contrats de plan, les Régions se sont très largement engagées au delà de leurs **compétences**, notamment en matière de routes nationales, d'enseignement supérieur, de recherche, de voies

¹ Cf. rapport pour 1998, p.137.

navigables, du volet social de la politique de la ville, d'actions en faveur des personnes âgées, etc.

Certes, certaines Régions avaient résolu, à l'instar de l'Auvergne, de « *ne pas demander l'intervention de l'Etat sur des domaines que la décentralisation lui avait clairement confiés* », et il est souhaitable que les contrats de plan mettent en cohérence les interventions publiques sur des domaines de compétences **partagés**, mais les Régions ont parfois le sentiment que, grâce au déséquilibre de la négociation, la contractualisation sert à l'Etat de « *système de défausse* » pour certaines dépenses relevant de sa stricte compétence.

En effet, certaines Régions ont observé « *une sollicitation forte de l'Etat pour cofinancer des opérations ne relevant pas de leurs compétences, même partagées, et inversement, une diminution des engagements de l'Etat pour des actions relevant pour partie de sa compétence (comme la formation professionnelle)* ».

Cela contrevient clairement aux **objectifs** fixés par la lettre circulaire du Premier ministre en date du 28 juillet 1993, selon laquelle « *l'enjeu est d'organiser la complémentarité de tous les acteurs concernés par un même objectif, chacun limitant le plus possible son intervention à son propre domaine de compétence* ».

• Enfin, on peut souligner que la part des contrats de plan relative au « **volet territorial** » est demeurée modeste : environ **10 %** des engagements contractualisés selon l'estimation du rapport de M. CHÉRÈQUE.

IV. RÉFLEXIONS SUR LE CHAMP DE LA CONTRACTUALISATION

Des observations qui précèdent, il découle que le champ de la contractualisation pourrait être resserré sur des grands projets de développement bien identifiés et bien préparés, d'une part ; sur le « volet territorial » des contrats de plan, d'autre part.

Certains observateurs suggèrent même de **substituer** aux contrats de plan des **conventions spécifiques** (à l'instar du programme université 2000, négocié en dehors des contrats de plan, puis « réintégré » dans les contrats). Cette solution extrême prendrait ainsi acte de l'érosion de la portée juridique des contrats de plan, d'une part ; de l'affaiblissement de la planification, d'autre part. Le recours à des conventions spécifiques permettrait aussi de mieux adapter le temps de la négociation à celui des projets contractualisés,

d'accroître la lisibilité des convergences entre l'Etat et la Région, et, peut-être, de réduire le déséquilibre des négociations. Cette solution radicale constituerait toutefois un **renoncement** à l'objectif de mise en cohérence des interventions publiques dévolu aux contrats de plan.

D'autres estiment que le champ de la contractualisation n'est pas seulement trop large, mais aussi **inadapté**. Dans ses réponses à votre rapporteur, la DATAR indique ainsi avoir souhaité que soient contractualisés « *l'action foncière, ainsi que les lycées, et plus particulièrement les relations entre l'enseignement et l'entreprise* ». De même, le secrétariat d'Etat au Commerce extérieur aurait souhaité que les aides aux **services** soient davantage prises en compte dans les contrats de plan, et plusieurs Régions ont regretté que l'intelligence économique et les **nouvelles technologies** de l'information et de la communication en soient exclues.

Enfin, certains observateurs avancent trois **propositions majeures** : intégrer un « droit à l'expérimentation » dans les contrats de plan ; contractualiser le niveau et la localisation des services ou des emplois publics ; intégrer l'ensemble des infrastructures de transports dans les contrats de plan.

A. **INTÉGRER L'ENSEMBLE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DANS LES CONTRATS DE PLAN ?**

Pour justifier la participation croissante des collectivités locales aux investissements en infrastructures de **transport** qui relèvent normalement de la compétence de l'Etat, la DATAR explique :

« On peut dire que les infrastructures de transport, par exemple, ne relèvent pas à proprement parler de la compétence des collectivités territoriales. Cependant, celles-ci considèrent [sic] que les infrastructures de transport peuvent avoir un impact économique. C'est compte tenu de l'incidence économique des routes, par exemple, que les collectivités souhaitent contractualiser sur ces dernières. Cet intérêt ne s'est pas démenti depuis la première génération de contrats ».

Suivant ce raisonnement, plusieurs Conseils économiques et sociaux régionaux ont exprimé le souhait que soient contractualisés l'ensemble des infrastructures de transports, y compris les TGV, les autoroutes, les aéroports et les transports collectifs urbains, afin que les Régions puissent infléchir ou accélérer les décisions de l'Etat dans un domaine essentiel au développement régional, ou plus simplement pour que les collectivités locales disposent d'une **visibilité** minimale en matière de projets structurants.

En réponse à votre rapporteur, la **DATAR** indique d'ailleurs avoir souhaité que les transports collectifs urbains soient contractualisés, même si « [elle a finalement] *admis que ces opérations ponctuelles très chères entraient davantage dans la logique des contrats d'agglomération et auraient entraîné des déséquilibres entre les régions* ».

Pour sa part, le **ministère de l'Équipement**, des transports et du logement justifie ainsi l'exclusion des grandes infrastructures du transport du champ de la contractualisation : « *ces opérations, de par leur importance et leurs modalités d'élaboration, ne pouvaient pas s'intégrer dans la logique des contrats de plan* ».

Plus qu'à des problèmes techniques, il semble toutefois que l'extension de la contractualisation aux grandes infrastructures de transport se heurte à deux autres **obstacles** :

- la difficulté, relevée par le rapport CHÉRÈQUE, de concilier l'objectif de **modulation** des enveloppes régionales en faveur des régions les plus « pauvres », avec le fait que les infrastructures de transport sont beaucoup plus coûteuses dans les régions où le PIB par habitant est plus élevé, comme l'Île de France, où la population est plus dense et où les terrains sont très coûteux ;

- la crainte des Régions, à bien des égards légitime, que l'extension du champ de la contractualisation ne s'accompagne de nouveaux **transferts de charges** à leur détriment, l'Etat leur « faisant payer » le coût des infrastructures sans pour autant les associer réellement au choix des projets.

B. UN DROIT À L'EXPÉRIMENTATION DANS LES CONTRATS DE PLAN ?

Les contrats de plan laissent fort peu de place à des politiques ou à des **dispositifs innovants**. Cela résulte notamment de la primauté accordée par les ministères au respect des procédures établies à Paris, plutôt qu'à l'efficacité et à l'adéquation des projets aux besoins locaux.

Pourtant, la région est une échelle appropriée pour expérimenter des politiques publiques et les contrats de plan constituent a priori un cadre particulièrement pertinent pour élaborer, mettre en oeuvre et évaluer ces **expérimentations**. En effet, l'élaboration des contrats de plan peut améliorer la réflexion préalable ; la mise en oeuvre partenariale des contrats faciliterait le suivi de ces politiques expérimentales et de leurs effets ; enfin les contrats de plan prévoient des dispositifs d'évaluation.

Le rapport CHÉRÈQUE préconisait ainsi que « *les contrats de plan constituent le cadre d'innovations expérimentales, en laissant plus de souplesse aux partenaires, par exemple en matière d'interventions économiques* ».

Plus généralement, certaines Régions revendiquent un « *droit à l'expérimentation* » dans les contrats de plan, qui devrait être introduit par voie législative, s'il devait déroger au droit national existant.

Pour s'opposer à cette idée, les services de l'Etat avancent parfois que ces expérimentations ne seraient pas conformes au **droit communautaire**, notamment en matière d'interventions économiques.

Cet argument n'est que partiellement recevable. Certes, il est exact que les dispositifs expérimentaux d'intervention économique contractualisés devraient être « **notifiés** » pour approbation à la **Commission européenne** préalablement à leur mise en oeuvre. Cependant, les délais d'instruction par la Commission (2 mois) ne sont pas de nature à entraver l'élaboration et la négociation des contrats. Surtout, on voit mal la Commission européenne refuser la mise en oeuvre de dispositifs innovants, dès lors que ceux-ci s'inscriraient explicitement dans le cadre de la réglementation communautaire relative aux aides aux entreprises.

En particulier, les aides d'un montant cumulé inférieur à 100 000 Euros pour la même entreprise sur une période de 3 ans sont dispensées de notification, sous réserve qu'elles ne concernent pas les secteurs soumis à des règles communautaires spéciales en matière d'aide d'Etat (automobile, construction navale, fibres synthétiques, sidérurgie, agriculture et pêche).

Compte tenu de cette règle dite *de minimis*, la réglementation européenne n'interdit aucunement la mise en place dans le cadre des contrats de plan de politiques innovantes en faveur des **petites entreprises**, sous réserve que les autorités publiques s'assurent du respect de ce plafond de 100 000 Euros par entreprise sur 3 ans, c'est à dire mettent en place un **système de suivi** des aides allouées à une même entreprise par l'ensemble des collectivités publiques.

De manière plus générale, le renforcement des contrôles communautaires sur les « aides d'Etat » aux entreprises rend d'ailleurs indispensable aussi bien la mise en place de ce système de suivi, que la refonte de la législation sur les interventions économiques des collectivités locales annoncée depuis plusieurs années déjà et sans cesse différée.

En effet, notre législation, fondée sur des distinctions byzantines obsolètes entre aides directes et aides indirectes, est d'autant plus contournée que son respect n'assure de toute façon aucune sécurité juridique aux collectivités et aux entreprises au regard du droit communautaire¹.

Au total, l'introduction dans les contrats de plan de dispositifs d'intervention économique innovants pourrait précéder et peut-être dépassionner, l'indispensable réforme de la législation sur l'intervention économique des collectivités locales.

C. CONTRACTUALISER LES SERVICES PUBLICS ?

Prisonniers de leur logique financière, les contrats de plan ne portent aucunement sur les **services publics** en région. Lors de son audition du 19 janvier 2000 par la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire, M. Michel DELEBARRE, Président de la Région Nord-Pas-de-Calais estimait ainsi « *nous contractualisons énormément sur l'infrastructure et très peu sur ce qui représente une partie de la substance du service public d'Etat, à savoir la présence ou non de fonctionnaires sur les territoires* ».

Pourtant, l'implantation des administrations et des services publics sur tout le territoire figurait parmi les cinq types d'actions retenus par le CIAT de Mende du 12 juillet 1993 comme devant concourir à la relance, à la rénovation et à l'accompagnement de la politique d'aménagement du territoire, dont les contrats de plan Etat-Régions étaient concomitamment définis comme l'instrument privilégié.

D'ailleurs, les besoins en **emplois** publics sont parfois étroitement corrélés à la mise en oeuvre de projets contractualisés, par exemple en matière d'enseignement.

Surtout, les effets induits sur le développement des territoires par le niveau et la localisation des services publics sont d'un ordre de grandeur bien

¹ Les règles communautaires reposent sur le respect de deux critères :

- un critère formel, celui de la notification préalable de l'aide ou du régime d'aide à la Commission par l'Etat membre : toute aide conforme au droit national actuel est ainsi supposée notifiée, puisque celui-ci est supposé l'avoir été. Inversement, toute aide attribuée par une collectivité locale en violation du droit national est « non notifiée », donc non conforme au droit communautaire, sauf dérogation expresse préalable ;

- un critère économique : le cumul des aides publiques, y compris les aides « indirectes », comme la mise à disposition de terrains pour des prix inférieurs à ceux du marché, ne doit pas dépasser certains plafonds.

supérieur à celui des dépenses contractualisées. On peut ainsi rappeler que les rémunérations des salariés du secteur public représentent cinquante fois les engagements de l'Etat dans les contrats de plan.

De manière plus prosaïque, à quoi bon pour les Régions et les Départements améliorer le matériel pédagogique des établissements scolaires si les enseignants y font défaut ? A quoi bon conduire des politiques de long terme ambitieuses en faveur des quartiers défavorisés si les emplois des services déconcentrés de l'Etat y sont pour un quart non pourvus et pour le reste occupés par des fonctionnaires inexpérimentés, qui partiront dès qu'ils auront accumulé l'ancienneté nécessaire ?

Par ailleurs, il serait **légitime** que les citoyens et les collectivités locales concourent à la détermination du niveau et de la répartition des services publics territorialisés.

Enfin, les expériences récentes de la Police, de la Gendarmerie, des services fiscaux ou des succursales de la Banque de France montrent que les tentatives de **redéploiement** des services publics se heurtent à de fortes résistances des agents et des collectivités concernés lorsqu'ils n'ont pas été précédés d'une **concertation** suffisante.

Les contrats de plan apparaissent ainsi comme un **instrument** disponible pour élaborer, négocier et mettre en oeuvre progressivement les redéploiements nécessaires, de manière concertée, globale, cohérente, graduelle et prévisible, ce qui réduirait les incertitudes, donc les résistances, des personnels et des Communes concernées.

De même, les contrats de plan pourraient comporter des engagements en matière de **modernisation** des services publics.

Ces novations auraient également pour avantage que les citoyens se sentiraient davantage **concernés** par la contractualisation.

Ces novations pourraient également contribuer à la **déconcentration** de la gestion des personnels de l'Etat, et elles pourraient renforcer les capacités de coordination des préfets de région, des préfets de département et des sous-préfets.

Il serait ainsi opportun que les Régions qui le souhaitent puissent étendre le champ de la contractualisation, sinon à l'ensemble des services publics, du moins, à titre **expérimental**, à certains d'entre eux.

Les collectivités locales craignent cependant que cette extension du champ de la contractualisation aux services publics ne se traduise par des **transferts de charges** supplémentaires.

Sans doute cette idée n'est elle donc viable que si la **négociation** des contrats de plan est plus équilibrée, c'est-à-dire si l'Etat ne se sert pas de menaces de redéploiement de ses services pour demander davantage aux collectivités locales.

CHAPITRE IV :

LE SUIVI ET L'EXÉCUTION DES CONTRATS DE PLAN

I. LE SUIVI DES CONTRATS DE PLAN

A. *LE SUIVI DES CONTRATS DE PLAN : UNE PRÉOCCUPATION RÉCURRENTÉ*

Le **sui**vi des contrats de plan est essentiel à double titre.

En premier lieu, le suivi des contrats de plan est nécessaire aux cocontractants pour s'assurer du respect de leurs engagements respectifs. Le suivi des contrats de plan est donc un ingrédient majeur de la confiance nécessaire à la contractualisation.

En second lieu, le suivi des contrats de plan est indispensable pour juger de l'**efficacit**é et de l'efficience des actions programmées.

La préoccupation d'un suivi des contrats de plan n'est donc pas nouvelle.

L'article 13 de la **loi du 29 juillet 1982** portant réforme de la planification avait en effet prévu que « *chaque année, le gouvernement dépose au parlement un rapport retraçant l'ensemble des actions engagées au cours de l'exercice précédent et rend compte de l'exécution des contrats de plan* ».

Pour ce faire, l'article 10 du décret n°83-32 du 21 janvier 1983 invitait les préfets de région à établir chaque année avant le 15 février un rapport sur l'exécution des contrats de plan au cours de l'année précédente.

Ce dispositif n'a jamais été réellement mis en oeuvre.

Le suivi des contrats de plan s'était par ailleurs heurté à la multiplication des avenants au contrat, et plus généralement à la fréquence des réévaluations et des rééchelonnements d'opérations, au manque de coordination entre partenaires, à l'absence de données comptables

harmonisées, voire, comme le soulignait notre collègue Georges MOULY en 1992 « à l'empirisme de méthodes variant selon les pratiques locales »¹.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant qu'un groupe de travail réuni en 1994 à la demande du Premier ministre par le Commissariat général du plan, et présidé par M. Jacques BAREL, préfet, Conseiller maître à la Cour des Comptes en service extraordinaire, n'ait pu que constater l'impossibilité de dresser un **bilan d'exécution fiable** des deuxièmes contrats de plan.

Il en avait résulté un certain « *malaise* » de la part des partenaires, en particulier les Régions².

La procédure établie pour les troisièmes contrats de plan entendait donc remédier à cette situation en améliorant, au niveau national, comme au niveau régional, le **suivi comptable** et financier des crédits contractualisés, aussi bien que le **suivi physique** de la réalisation des actions inscrites aux contrats de plan.

B. LES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN PRÉVOYAIENT DES DISPOSITIFS DE SUIVI AMÉLIORÉS

• Les troisièmes contrats de plan prévoient ainsi systématiquement la création d'un **comité régional** paritaire (Etat-Région) de **suivi** du contrat, dont la composition était le plus souvent renvoyée « à un accord mutuel [ultérieur] entre les parties », et qui était « chargé de transmettre aux deux parties un bilan d'exécution d'ensemble pour chaque année du contrat »³... « portant sur les aspects financiers, physiques et qualitatifs de l'exécution des contrats »⁴.

Ces bilans annuels d'exécution se voyaient ainsi assigner un double objectif (suivi physique/suivi financier). Cela ressort nettement dans la rédaction de certains contrats, comme celui pour Poitou-Charentes, où ces bilans « devaient permettre d'apprécier l'état réel d'avancement des différentes politiques et faire ressortir la réalité de l'engagement financier des différents partenaires (en autorisations de programmes et en crédits de paiement)... Ce document, à l'élaboration duquel le Trésorier payeur général

¹ Cf. le rapport d'information du Sénat n°288, relatif aux contrats de plan Etat-Région, 1992.

² Cf. « Le contrat de plan Etat-Région est-il un outil de programmation pluriannuelle ? », Michèle CASCALES, in revue Française de Droit administratif, 1998.

³ Cf. Contrat de plan 1994-1998 pour la Bretagne.

⁴ Cf. Contrat de plan 1994-1998 pour Rhône-Alpes.

de la région sera étroitement associé, devra fournir les éléments nécessaires à une appréciation de l'impact économique des actions engagées ».

Ces bilans d'exécution conjoints devaient être transmis à la DATAR par les préfets, d'une part, communiqués à l'Assemblée du Conseil régional et au Conseil économique et social, d'autre part. Certains contrats de plan, comme celui pour la Bourgogne, prévoyaient même la transmission de ce bilan pour avis au Conseil économique et social régional.

- D'un point de vue institutionnel ce dispositif de suivi s'est avéré **efficace**. Dans la quasi totalité des Régions, l'Etat et la Région sont ainsi parvenus à établir chaque année un bilan d'exécution conjoint.

Il en est notamment résulté des habitudes de travail en commun et de partage d'information entre les services de l'Etat et ceux de la Région, qui sont de nature à améliorer la coordination des actions contractualisées.

La réalisation de ces bilans d'information est aussi source d'une **transparence** accrue de l'action publique. Certains bilans d'exécution détaillent ainsi l'ensemble des conventions d'application des contrats de plan.

- Mais ce dispositif de suivi des contrats de plan est aussi lourd, lent, incomplet et peu fiable.

En premier lieu, ce dispositif est très **lourd à gérer**, donc très coûteux en moyens humains.

A défaut d'outils informatiques adaptés, l'élaboration des bilans annuels repose en effet largement sur le **recensement** par les services opérationnels des Régions et de l'Etat des actions inscrites dans le contrat de plan qui ont été effectuées l'année n-1, et des crédits qui leur ont été affectés.

Ces données sont ensuite confrontées dans des comités ou sous-comités de suivi jugés « *pléthoriques* » par certains partenaires, de manière à établir une synthèse et un commentaire communs à l'Etat et à la Région.

Ces synthèses sont ensuite soumises pour validation au SGAR d'un côté, au Directeur général des services, de l'autre. Enfin, le bilan d'exécution fait l'objet d'un rapport, adopté par le Comité de suivi, puis communiqué aux assemblées régionales.

En raison notamment des délais de réponse des services déconcentrés de l'Etat, cette procédure est relativement **lente** : les bilans d'exécution sont le plus souvent transmis aux assemblées régionales entre juin et décembre de l'année n+1.

Ce dispositif de suivi ne permet donc aucunement d'appréhender des évolutions infra-annuelles. Certaines Régions estiment ainsi que ce suivi est « *trop ponctuel* ». En particulier, il ne rend pas compte de la pratique récurrente de l'Etat, consistant à ne débloquer les crédits contractualisés qu'en fin d'année.

Par ailleurs, les bilans annuels d'exécution n'intègrent pas toujours les cofinancements apportés par les partenaires de l'Etat et de la Région, en particulier les **Départements** et les **Communes**, quand bien même leurs engagements seraient inscrits dans les contrats de plan. Le suivi réalisé est donc **incomplet**.

Votre rapporteur estime à cet égard souhaitable que les autres collectivités soient systématiquement associées au suivi, dès lors qu'elles participent au financement, sous peine d'entretenir **l'opacité** de la procédure.

Enfin, faute notamment de **logiciels informatiques** adaptés à la gestion de programmes pluriannuels, ce dispositif articule difficilement le suivi physique et le suivi financier des projets, notamment lorsque ceux-ci font l'objet de rééchelonnements ou de réévaluations.

Cette difficulté conduit à accorder la primauté aux bilans financiers au détriment des bilans physiques, d'autant plus que l'Etat ne s'engage que sur des montants financiers et que les objectifs assignés aux contrats de plan sont parfois flous.

Malgré les efforts des Régions, les bilans d'exécution sont ainsi dominés par une **logique** sectorielle et **financière**.

Mais ces bilans n'en sont pas **fiables** pour autant.

C. UN SUIVI PHYSIQUE INÉGAL

- Les régions et les services déconcentrés de l'Etat ont accompli d'incontestables **efforts** pour améliorer le suivi physique des contrats.

Particulièrement volumineux et détaillés (jusqu'à 250 pages), les bilans d'exécution annuels proposent ainsi souvent des données relatives à la réalisation des programmes contractualisés (par exemple le nombre de journées de formation subventionnées, le nombre de lits de maisons de retraite modernisés, l'état d'avancement des constructions, les caractéristiques des aides accordées et de leurs bénéficiaires, etc.).

Plusieurs Régions, comme Poitou-Charentes, avaient d'ailleurs défini d'emblée « *un certain nombre d'indicateurs de réalisation physique permettant une vision dynamique du contrat* ».

La Région Bretagne avait même créé un **tableau de bord** comportant près de 600 indicateurs pour mettre en oeuvre le suivi et « l'évaluation légère » du contrat de plan.

- Néanmoins, le suivi physique des contrats de plan fut **inégal**.

De plus, même si certaines Régions, comme la Picardie, se sont efforcées de formuler des appréciations qualitatives critiques sur les actions contractualisées, ou, comme la Haute-Normandie, de proposer des éléments explicatifs détaillés des taux de consommation des crédits contractualisés, le Conseil économique et social a pu regretter que ces bilans « *se limitent trop souvent à des données purement quantitatives et à une liste de réalisation, [au détriment] d'une démarche accordant plus de place au qualitatif* »¹.

Compte tenu de leurs moyens humains limités, Les SGAR et Régions semblent en effet avoir été parfois **submergés** par la masse des opérations à prendre en compte et par les difficultés du suivi financier.

Par ailleurs, la culture des **tableaux de bord** et de l'évaluation continue est encore peu diffusée dans les administrations publiques, notamment dans les services déconcentrés de l'Etat.

En outre, l'élaboration de bilans quantitatifs ou qualitatifs critiques s'est heurtée au flou ou à l'ambiguïté de certains objectifs des contrats de plan, à la **rédaction imprécise** des actions contractualisées : une infime proportion des programmes inscrits dans les contrats de plan étaient ainsi accompagnés d'indicateurs de suivi prédéfinis, d'objectifs quantifiés ou d'échéanciers.

Faute d'indicateurs prédéfinis permettant de mettre en évidence des écarts par rapport aux objectifs initiaux, et appelant un commentaire explicatif, la publication d'un bilan d'exécution conjoint Etat-Région supposait alors inévitablement une certaine **retenue** dans les commentaires qualitatifs.

Enfin, certaines Régions se sont heurtées à ce que les ministères concernés appellent pudiquement des « *problèmes de coordination* », c'est à dire des difficultés pour obtenir des informations sur l'état d'avancement réel des projets contractualisés sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, ou mis en oeuvre par les services de l'Etat.

¹ Cf. avis du 13 mai 1997, p. 7.

Instruites par l'expérience, plusieurs Régions avaient d'ailleurs essayé de s'en prémunir, à l'instar de l'Auvergne, dont le contrat de plan stipulait qu'en matière de routes, « *l'Etat apportera toute **justification** sur les réestimations [du coût des projets] aux collectivités territoriales associées aux financements. De plus, il les tiendra annuellement et de manière détaillée informée du déroulement des travaux* ».

Inversement, malgré la qualité satisfaisante des partenariats entre les services de l'Etat et ceux des Régions, certains ministères ou services déconcentrés se sont inquiétés de leur manque d'informations sur les actions conduites par les Régions.

On peut d'ailleurs regretter que le suivi des contrats de plan par les administrations centrales soit également très hétérogène : la plupart d'entre elles ne disposent d'aucun indicateur synthétique relatif à la mise en oeuvre des contrats de plan, et certaines ne disposent même pas d'un recensement fiable des programmes contractualisés.

- Au total, le suivi physique des troisièmes contrats de plan marque des progrès réels, mais qui devront être poursuivis et **généralisés**.

Votre rapporteur estime notamment souhaitable que les contrats de plan énoncent dès l'origine un certain nombre **d'indicateurs** précis pour la plupart des programmes contractualisés, afin que les bilans d'exécution des contrats accordent plus de place à des appréciations sur l'exécution réelle des contrats et non plus sur leur seule exécution financière.

En effet, le taux de consommation des crédits n'est aucunement gage de la pertinence et de **l'efficacité** d'une intervention publique.

D. UN SUIVI FINANCIER APPROXIMATIF

1. Un dispositif national trop tardif et mal appliqué

- Dans son avis des 26 et 27 mars 1991, relatif à « *La planification régionale* » le Conseil économique et social avait déjà préconisé la mise en place d'une **procédure** nationale **d'identification** des crédits spécialement affectés à la contractualisation, afin de permettre une meilleure appréciation de l'exécution des contrats de plan.

Cette idée a été reprise dans une lettre du Premier ministre en date du 30 septembre 1993, puis dans la circulaire aux Préfets de Région du ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre délégué à l'Aménagement du territoire et aux collectivités locales en date du 13 septembre 1994, qui entendait organiser le suivi financier des contrats de plan.

A cette fin, il était annoncé la création d'une **nomenclature nationale** unique commune à tous les intervenants au contrat de plan, que les préfets de région devaient compléter par une nomenclature régionale déterminée en fonction des objectifs retenus par le contrat de plan.

Plus précisément, les crédits affectés aux contrats de plan devaient être « **fléchés** » par les ministères, les préfets et, ce qui constituait un progrès notable, par les établissements publics.

Matériellement, ce fléchage devait prendre la forme **d'un code spécifique** - 11 pour XIème plan - saisi lors de chaque opération budgétaire.

A partir des données recueillies, il devait être élaboré dans chaque région :

- un tableau de synthèse récapitulatif, à partir des documents de contrat de plan, les engagements de l'Etat et des collectivités locales sur l'ensemble de la période contractualisée ;

- avant le 30 septembre de chaque année, un tableau de programmation des engagements de l'Etat au titre de l'année suivante ;

- avant le 31 mars de chaque année, un état de la consommation des crédits affectés aux opérations contractualisées pour l'année précédente, accompagné d'un suivi de la consommation des crédits de paiement.

Par ailleurs, les préfets de région devaient adresser chaque année au Commissariat général du Plan et à la DATAR un compte rendu du suivi financier des contrats de plan.

- Ce dispositif fut **incomplet**, trop **tardif** et mal **appliqué**.

En premier lieu, on peut s'étonner de ce que ce dispositif prévoyait « *l'association étroite* » des trésoriers payeurs généraux à la procédure de suivi, mais pas celle des **Régions**. En d'autres termes, l'Etat a mis en place son dispositif de suivi sans concertation, ni coordination avec les Régions.

Surtout, la circulaire précitée est datée du **13 septembre 1994**. En d'autres termes, le dispositif de suivi est postérieur **d'un an** à la négociation des contrats de plan, et de neuf mois à leur date théorique d'entrée en vigueur.

Sauf exceptions¹, la rédaction des contrats de plan rendrait ainsi très difficile leur suivi financier. En effet, très peu de contrats comportaient une **annexe** répartissant, pour chaque action contractualisée, les engagements de l'Etat par ministère, ainsi que par chapitre et article budgétaire. Dans la grande majorité des contrats, les actions étaient libellées d'une manière générale, sans lien avec la nomenclature budgétaire de l'Etat. Par exemple, des programmes en faveur de la forêt pouvaient tantôt mobiliser des crédits du ministère de l'Agriculture, tantôt des crédits du ministère de l'Environnement, sans que cela ne ressorte clairement du contrat.

La Cour des Comptes² rappelle ainsi qu'en raison notamment de la liberté de présentation et de l'imprécision des libellés, la DATAR « *a mis quatre ans avant de valider les données financières initiales contenues dans les contrats de plan* ».

De même, la Cour des Comptes indique qu'en raison du retard de publication de la circulaire, « *la mise en place d'une nomenclature comptable unique a été rendue impossible ; elle s'est heurtée aussi au principe de libre administration des collectivités territoriales et, le plus souvent, à l'incompatibilité des systèmes informatiques* ».

En outre, la circulaire prescrivait un mode de présentation et de restitution, mais ne fournissait aux préfets de région aucune précision relative aux **modalités** concrètes du suivi. En conséquence, selon une note de l'Inspection des Finances de mars 1999 transmise à votre rapporteur, « *des solutions artisanales de suivi se sont alors développées dans chaque région selon des formules non standardisées* » : les données que les préfets adressent à la DATAR sont ainsi hétérogènes et en tout état de cause non sommables (cf. infra).

Enfin, le **fléchage** des crédits contractualisés grâce à un chiffre code n'a pas toujours été appliqué. En effet, le renseignement du champ concerné

¹ Certains contrats comportent malgré cela des dispositions visant à en faciliter le suivi, par exemple :

- le contrat de plan pour la Lorraine stipulait que « *les crédits d'Etat mobilisés dans le présent contrat feront l'objet d'un suivi technique spécifique en liaison avec le Trésorier payeur général de région et d'une identification particulière destinée à permettre un suivi précis des engagements et des paiements* » ;

- de même le contrat de plan pour la Bretagne disposait que « *pour faciliter la tâche du comité régional [de suivi], les signataires s'engagent à mettre en oeuvre tous moyens, notamment ceux d'une **codification informatique** exhaustive et concordante, permettant d'extraire de leur comptabilité les informations nécessaires au suivi de l'exécution du contrat de plan* ».

² Rapport pour 1998, page 148.

n'était pas rendu obligatoire par les logiciels informatiques, et comme l'indique le ministère de la Culture « *ce suivi est à l'initiative du préfet de région et si le préfet ne l'impose pas, les services renoncent à une fonctionnalité qu'ils jugent contraignante* ». Cette fonctionnalité était d'ailleurs pour partie inopérante puisque l'application informatique « *nouvelle dépense locale* », dont installation s'est échelonnée entre 1993 et 1997, ne permettait pas de restitution automatique à partir de ces codifications, contrairement à l'application « *infocentre* » en cours d'installation.

Au total, tout était en place pour que le suivi des contrats de plan soit de nouveau un **casse-tête** à tous les niveaux.

2. Un suivi approximatif par les préfets de région

Dans une note de mars 1999 transmise à votre rapporteur, l'Inspection des finances détaille le « bricolage » que constitue le suivi des contrats de plan au niveau des préfetures de Région (cf. encadré ci-après).

En premier lieu, le suivi des contrats de plan s'est révélé peu **compatible** avec les **principes comptables** d'exécution de la dépense publique : à défaut de lignes budgétaires entièrement dédiées aux contrats de plan, les préfets ont éprouvé de grandes difficultés à **départager** les dépenses effectuées dans le cadre des contrats de plan des dépenses hors contrat de plan, et ce, à tous les stades de la procédure budgétaire.

Le suivi des contrats de plan reposait donc sur des **procédures extra-comptables** et dépendait des aléas des circuits de remontée d'information entre services déconcentrés. Par exemple, selon la Cour des Comptes, les préfetures de région n'étaient pas toujours informées des crédits affectés aux universités et directement délégués aux rectorats.

De même, les principes de la **déconcentration** empêchent tout contrôle par les préfets de région de l'utilisation effective des **crédits subdélégués** aux préfets de département.

Au total, les difficultés et le suivi des contrats de plan par les préfetures de région dépassent très largement les moyens dont elle disposent.

Les bilans présentés par les préfetures sont ainsi très **approximatifs**.

En particulier, ces bilans pourraient être **surestimés** :

- soit que les préfetures, pour présenter un bilan plus flatteur, agrègent des crédits contractualisés et des crédits de droit commun, que rien ne distingue réellement, si ce n'est leur fléchage initial ;

- soit que ces bilans comportent des **doubles comptes** (crédits subdélégués aux préfets de département, repris, puis réengagés).

LES OBSERVATIONS DE L'INSPECTION DES FINANCES SUR LE SUIVI DES CONTRATS DE PLAN PAR LES PRÉFECTURES DE RÉGION

1. Les difficultés de partage entre les dépenses contractualisées et les dépenses hors contrat de plan.

« La **fongibilité** des autorisations de programmes (AP) non utilisées en fin d'exercice nuit à leur **traçabilité**. Sans importance pour les lignes budgétaires entièrement dédiées aux contrats de plan, ce principe est en revanche préjudiciable à la qualité du suivi pour les chapitres à double vocation. En fin d'exercice, les reliquats ou substitution d'AP liées aux contrats de plan perdent alors leur spécificité, pour être fondues dans une même masse. Il n'existe plus aucun moyen comptable de vérifier la consommation d'une AP initialement fléchée comme relevant d'un contrat de plan. De même, cela n'est pas possible d'identifier, dans les stocks d'AP disponibles, celles originaires du XIème plan et d'éventuelles délégations antérieures.

Dans la même logique, en l'absence de rattachement des crédits de paiement aux autorisations de programmes, il est difficile d'affiner la connaissance de l'exécution des contrats de plan en termes d'engagement et de mandatement. Sans suivi extra-comptable fiable, rien ne permet en effet d'assurer que les mandatements constatés sur une ligne budgétaire donnée sont bien afférents à une opération contractualisée, et, dans l'affirmative, s'ils ressortent bien du XIème plan et non de la génération précédente ».

2. Les aléas de la collecte par les préfetures des informations relatives à la mise en oeuvre des contrats de plan.

« Dans la plupart des régions, les délégations d'autorisation de programme reçues et les sub-délégations font l'objet d'un suivi extra-comptable [c'est à dire hors logiciels comptables] au moyen d'une application bureautique. Dans certaines d'entre elles toutefois, un suivi de cette nature n'est même pas assuré, le SGAR étant tributaire d'informations en provenance des ordonnateurs délégataires. Rares sont les régions où les SGAR se livrent à des **contrôles** de cohérence.

Dans pratiquement toutes les régions, les remontées d'information des administrations déconcentrées prennent la forme de transmissions sur support papier... Découplées de la comptabilité de l'Etat, les informations sont entièrement tributaires de la qualité du suivi extra-comptable de chacune des administrations concernées.

Or, pour la plupart des administrations, l'échelon régional est un échelon de programmation, et non un échelon de gestion. Les administrations régionales, correspondantes des SGAR pour le suivi des contrats de plan, doivent elles-mêmes obtenir des informations de leurs échelons départementaux.

Le nombre d'intervenants dans la collecte de l'information peut donc être élevé. Le temps consacré à la confections des bilans est d'autant plus élevé pour l'ensemble des intervenants, que les services déconcentrés se trouvent dans l'obligation de mettre en correspondance avec les requêtes des SGAR leurs propres outils de gestion, parfois construits selon des logiques et des préoccupations différentes ».

3. Les difficultés de suivi résultant des modalités de la déconcentration.

« Les crédits d'investissement de catégorie 3, subdélégués aux préfets de département, ne représentent pas une fraction essentielle des contrats de plan, mais leur suivi est particulièrement difficile. Rien ne permet en effet aux préfets de région de s'assurer de la bonne consommation des AP subdéléguées. La mission a ainsi pu observer la mobilisation sur les actuels contrats de plan d'AP afférentes au plan précédent.

En outre, rien ne s'oppose à ce que les préfets de département effectuent des redéploiements entre des actions contractualisées et des actions hors contrat de plan, pour les lignes budgétaires à vocation mixte. On observe de tels redéploiements pour certains articles du ministère de l'Agriculture, et surtout, pour des montants nettement plus élevés, dans le cadre de la politique du logement.

Enfin, il n'est pas possible au préfets de région d'effectuer des contrôles a posteriori, faute d'habilitation comptable au niveau départemental ».

Source : note de l'Inspection générale des finances de mars 1999 transmise au Sénat.

3. Un suivi difficile par la DATAR

- Le suivi des contrats de plan au niveau national a été confié à la **DATAR** par la circulaire du 13 septembre 1994.

Pour exercer cette mission, la DATAR ne dispose que d'une seule personne. Elle n'a aucun accès informatique aux applications des ministères, en particulier à l'application « *nouvelle dépense locale* ». Elle ne bénéficie d'aucun appui ni de la part du ministère de l'intérieur, ni de la part de la direction de la comptabilité publique, qui, selon la Cour des Comptes, « *ne suivent pas l'exécution des contrats dans les domaines qui sont de leur compétence* ».

La DATAR dispose de deux **sources** d'information : les compte rendus annuels établis pour le mois de juin par chaque préfet de région, d'une part ; les compte rendus établis en début de chaque année par les administrations centrales, d'autre part.

- S'agissant des bilans effectués par les préfets, l'Inspection des Finances conclut de ses observations précédentes que « *les renseignements remontant des régions constituent une source d'information beaucoup trop disparate, dans sa fiabilité, comme dans son contenu, pour être réellement exploitables* ». Tout au plus fournissent-ils des ordres de grandeur, peut-être surestimés.

Ces données sont toutefois les seules dont dispose la DATAR en matière d'engagement ou de mandatement, l'Inspection des finances observant à cet égard que ces restitutions en termes de mandatement, qui reposent toujours sur une base déclarative, appellent des « *réserves* ». En outre, on observe dans certaines régions une confusion volontaire entre engagements et affectations, pouvant là encore déformer les résultats de manière flatteuse.

- Par ailleurs, les données recueillies par la DATAR auprès des administrations centrales requièrent un important travail de **traitement** : les contrats de plan mobilisent plus de 300 lignes budgétaires, gérées par près d'une cinquantaine d'administrations centrales différentes, et en constant changement : dans le cadre notamment de la réforme de l'Etat, des lignes fusionnent, éclatent ou changent d'intitulé chaque année.

Une fois retraitées, ces données présentent cependant l'avantage d'une relative **homogénéité** des méthodes de restitution des autorisations de programme et de crédits de paiement que les administrations centrales considèrent comme liées à l'exécution des contrats de plan, sauf pour le ministère de la Culture, qui n'a pas opéré cette distinction.

Pour aussi méritoire qu'elle soit, cette restitution opérée par la DATAR n'est néanmoins **pas satisfaisante**.

Comme le relève la Cour des Comptes, cette approche traite en effet de manière identique des crédits de nature différente et de mise en place plus ou moins longue : des crédits de catégorie 1, mis en oeuvre au niveau national et délégués aux préfets de région (qu'ils soient, ou non, affectés, engagés, mandatés, ou simplement programmés, voire retrouvés après avoir été oubliés pendant plusieurs exercices) ; des crédits de catégorie 2, gérés au plan régional et des crédits de catégorie 3, subdélégués aux préfets de département.

Par ailleurs, la DATAR ne suit les crédits qu'au premier stade de la dépense. En particulier, les ordonnances de **paiement** ne font l'objet d'aucun suivi.

LES DIFFÉRENTS STADES DE LA DÉPENSE POUR LES CRÉDITS CONTRACTUALISÉS

Après leur ouverture en loi de finances, parfois pour des montants insuffisants, les crédits contractualisés doivent être délégués aux préfets.

1. Le stade de la **délégation** des crédits aux préfets.

Première condition pour que les contrats se réalisent, le stade de la délégation des crédits afférents aux préfets est crucial. En raison des contraintes relatives aux dépenses publiques, les montants ouverts affectés aux contrats ne sont en effet plus à l'abri des gels ou des annulations de crédits.

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

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

2. Le stade de l'**engagement** des crédits.

Les préfets engagent les crédits qui leur sont délégués, et présentent les bilans en termes d'engagement, en suivant non pas des logiques ministérielles, mais les rubriques de contrats de plan, ce qui empêche toute **consolidation** nationale de leurs bilans.

3. Le stade du **mandatement**.

Certains bilans établis par les préfets recensent également les mandatements, c'est à dire les paiements après travaux, mais dans la plupart des cas, les mandatements ne sont pas consolidés.

Les taux de mandatement, en général très bas, reflètent les délais de mise en oeuvre de travaux d'une part, le droit ouvert par les textes à la plupart des bénéficiaires de subvention d'investissement de réaliser les travaux à leur rythme, d'autre part.

Cependant, la diffusion de plusieurs indicateurs en même temps (délégations, engagements, mandatements, et parfois affectations), est source de confusion.

Source : rapport CHÉRÈQUE.

Enfin la note précitée de l'Inspection des finances rappelle que « *les engagements de l'Etat pour la période 1994-1999, qui servent de dénominateur aux calculs des taux de délégation, correspondent à la définition qu'en retiennent les administrations centrales. Or, il est impossible de rapprocher ces engagements de ceux retenus par les préfets dans leurs comptes rendus annuels. Les engagements recensés par les administrations centrales au titre des contrats de plan, pour la France métropolitaine, dépassent de 3 % ceux retenus par les préfets comme base de calcul, ce qui n'est pas sans importance lorsqu'il s'agit de comparer des taux d'exécution* ».

Au total, la Cour des Comptes conclut¹ que « *le bilan d'exécution présenté au Gouvernement, qui le rend public, présente un caractère largement **illusoire**, et ne rend pas compte du degré de réalisation concrète des projets... : nul ne peut connaître le montant total et exact des crédits délégués et encore moins mandatés ou payés* ».

Les **Régions** rejoignent d'ailleurs ce diagnostic en indiquant en général que « *bien que la procédure de suivi ait fait l'objet d'améliorations par rapport aux deuxièmes contrats de plan, le suivi ne peut être considéré comme satisfaisant* ».

De même, la plupart des **ministères** soulignent la difficulté pour les administrations centrales de suivre la réalisation des programmes qui les concernent, comme l'illustrent les analyses du ministère de l'Emploi et de la Solidarité (cf. encadré ci-après).

En effet, les ministères ne sont pas toujours informés de la destination finale des crédits qu'ils délèguent aux préfets.

¹ Rapport pour 1998, page 148.

LES DIFFICULTÉS DE SUIVI ET D'EXÉCUTION DES CONTRATS DE PLAN : L'EXEMPLE DU MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ

« Les services déconcentrés du ministère de l'emploi et de la solidarité sont placés, en matière d'opérations d'investissement, dans une position rendue complexe par le poids des contraintes institutionnelles internes et externes : intervention de multiples acteurs (si les DRASS ont l'initiative en matière de choix des opérations, ce sont les SGAR qui détiennent la maîtrise financière de leur réalisation et les services de l'équipement la maîtrise technique).

Le fil directeur entre les différentes phases d'une opération d'investissement n'est pas toujours perceptible aux différents niveaux d'administration.

Au niveau local, les services déconcentrés semblent parfois connaître des difficultés en matière de prévision de leurs besoins en crédits d'investissement. De fait, lorsqu'un appel d'offre est infructueux, la procédure retourne en phase initiale, alors que les AP ont déjà été individualisées.

De la même manière, le phasage des opérations en tranches fonctionnelles comme les clefs de répartition des CP doivent être anticipés au plus juste afin d'éviter des décalages entre circuit de financement et réalisations concrètes. De ces aléas résulte l'extrême difficulté à ajuster un exercice de prévision fiable, basé sur une programmation pluriannuelle en AP, à la réalité de l'exécution de l'opération potentiellement affectée par une consommation en CP en décalage avec la clef de répartition initiale.

Deux exemples de difficulté de suivi des crédits

Crédits de fonctionnement en santé publique

L'exécution et le suivi des engagements pour des opérations insuffisamment définies ont été délicats. Les demandes, présentées parfois annuellement, ont dans certains cas donné lieu à délégations de crédits spécifiques. Il appartenait en revanche à certaines régions d'imputer à des actions prévues dans leur contrat de plan des crédits qui leur étaient délégués sous forme d'enveloppe globale.

Si les tableaux adressés annuellement par la DATAR permettent d'indiquer les montants délégués et à déléguer, les colonnes intitulées « demandes des préfets » ne sont en revanche pas renseignées, ne permettant pas de relever les éventuels ajustements nécessaires.

Crédits du Service des droits des femmes

A l'époque de la négociation des troisièmes contrats de plan en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, la stratégie était orientée vers des mesures spécifiques visant le rattrapage d'inégalités récurrentes en ciblant des catégories particulières de femmes en difficulté, l'approche globale ayant présidé aux 4^{ème} CPER n'existait pas.

En conséquence, les remontées d'information portent uniquement sur les mesures spécifiques financées soit par la DGEFP (chapitre 47-74 article 36) soit par le Service des droits des femmes (chapitre 43.02 article 20).

De ce point de vue, l'exécution financière des engagements de l'Etat se situe à hauteur de 100 %. Une difficulté structurelle pour le suivi et le bilan de ces mesures spécifiques tient au fait que les crédits du Service des droits des femmes sont identifiés sur le volet affaires sociales alors que les crédits DGEFP sont identifiés sur le volet emploi-formation.

Par ailleurs, dans le cadre des troisièmes contrats de plan, aucun outil de pilotage n'ayant été élaboré pour identifier la prise en compte transversale de l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'ensemble des politiques contractualisées, aucun suivi, ni bilan, n'est possible sur cet aspect.

Globalement, le suivi et l'établissement d'un bilan quantitatif et qualitatif pâtit encore de l'inexistence d'un outil cohérent et partagé entre les différents intervenants dans la procédure : DATAR, préfectures, services déconcentrés du ministère et administration centrale.

L'ensemble des constats figurant dans la réponse à la présente question a donné lieu à des rencontres entre les différents partenaires, à l'initiative du ministère. La démarche consiste à établir un diagnostic partagé des carences du système et à élaborer en commun des réponses concrètes (désignation de correspondants uniques et identifiés dans les DRASS et, surtout dans les DDASS, projet de rédaction d'un guide de gestion des programmes inscrits dans les CPER, qui serait commun à l'administration centrale et aux services déconcentrés...) ».

Source : Réponses du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

4. Un suivi hétérogène par les Régions

Le suivi par les Régions de leurs dépenses effectuées au titre des contrats de plan ne s'est heurté ni à la complexité de la gestion budgétaire de l'Etat, ni aux difficultés techniques ou culturelles de transmission d'information entre les services de l'Etat,

Ce suivi n'en fut pas pour autant satisfaisant.

En premier lieu, la plupart des Régions ont été confrontées en 1994 à l'absence de **logiciels informatiques** permettant le suivi budgétaire et comptable d'un grand nombre de programmes pluriannuels : les programmes existants ne permettaient qu'un suivi annuel des budgets.

Certaines régions, comme Rhône-Alpes indiquent avoir mis en place *« un système de codification informatique, intégré à son système de gestion financière, lui permettant de connaître à tout moment les crédits de paiement qu'elles ont affectés, engagés et mandatés par action, programme, chapitre ou intégralité du contrat de plan »*.

Mais la plupart des Régions, à l'instar des services de l'Etat, ont dû recourir pour le suivi des contrats de plan à des procédures extra-comptables, et, dans certains cas, manuelles, donc très lourdes à gérer, déclaratives et sources d'erreurs.

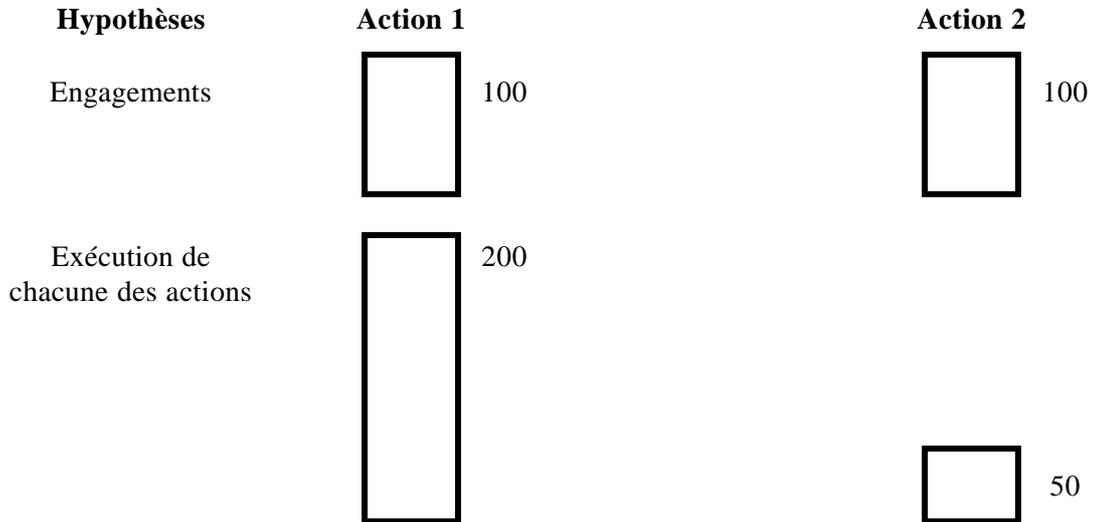
Par ailleurs les crédits régionaux contractualisés ne sont pas *« estampillés contrat de plan »*. En effet, la procédure budgétaire régionale ne permet pas **d'identifier** réellement les crédits contractualisés des crédits « de droit commun », alors même qu'un grand nombre de programmes, par exemple en matière de tourisme, sont financés à la fois dans le cadre des contrats de plan et « hors contrat de plan ». Cela résulte notamment du flou des actions contractualisées.

Par exemple, selon les estimations du secrétariat d'Etat au Commerce extérieur, les Régions ont consacré 253 millions de francs au soutien de l'exportation dans le cadre des contrats de plan, mais aussi 323 millions de francs hors contrat de plan.

Pour tous ces programmes, les Régions - comme, dans une moindre mesure, l'Etat - peuvent donc afficher des taux d'exécution très largement supérieurs à 100 %, en ajoutant aux crédits « contractualisés » des crédits « normaux » que rien, en fait, ne distingue des premiers.

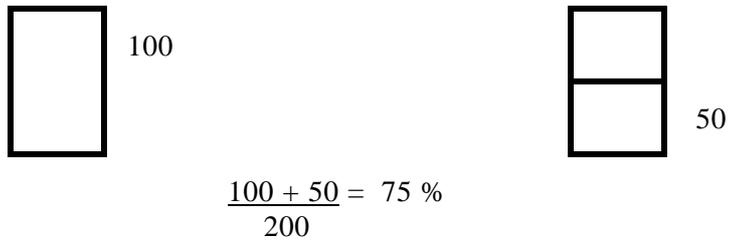
Cette difficulté fut d'ailleurs source de conflits d'interprétation entre les Régions et les préfetures, ces dernières estimant parfois qu'il convenait d'écrêter les taux d'exécution supérieurs à 100 % (cf. schéma ci-après).

DIFFICULTÉS D'INTERPRÉTATION DU TAUX D'EXÉCUTION GLOBAL DU CONTRAT

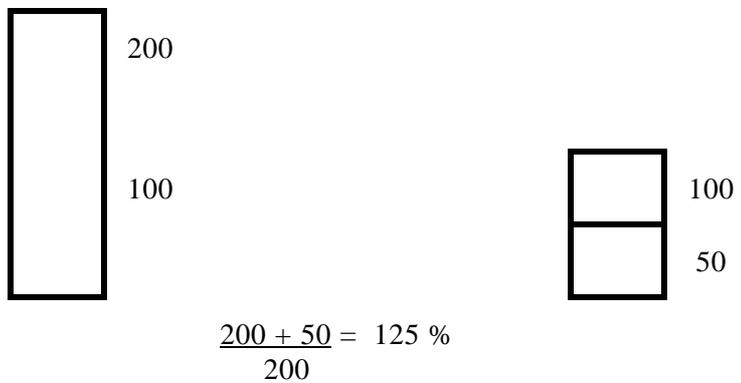


Calcul du taux d'exécution du contrat

Cas 1 : écrêtage



Cas 2 : pas d'écrêtage



Quel est le taux d'exécution du contrat : 125 % ou 75 % ?

Par ailleurs, certains ministères se sont plaints de n'avoir qu'une **vision floue** des dépenses effectivement engagées par les Régions au titre des contrats de plan.

De manière plus générale, les procédures budgétaires de l'Etat et des Régions ne sont pas homogènes, de sorte que, sous des dénominations proches, les bilans d'exécution conjoints recouvrent des réalités différentes. Plusieurs Régions regrettent ainsi l'absence **d'unité de mesure** commune pour les engagements des cocontractants.

5. Préconisations

Les développements qui précèdent montrent les limites, sinon **l'absurdité**, de la logique financière des contrats de plan : les engagements contractualisés se focalisent sur des montants financiers au détriment des projets, alors même que le suivi financier des contrats est d'une fiabilité très incertaine, produit avec retard (au mieux juin de l'année n+1), et ne donne guère d'indications sur l'avancement réel des projets.

Votre rapporteur ne saurait donc préconiser de rechercher un suivi exact des contrats de plan. Il s'agit là d'un objectif largement **illusoire**, au moins tant que le champ de la contractualisation ne sera pas resserré, et dont la poursuite ne pourrait que détourner les énergies du suivi physique des contrats.

Votre rapporteur se doit également de rappeler encore que le **taux de consommation** de crédits n'est en aucun cas le gage de la pertinence d'une politique publique. Pour certaines actions, dont la réalisation dépend d'initiatives privées, comme les dispositifs d'aide à l'investissement des entreprises, un taux d'exécution de 100 % sur 6 ans est d'ailleurs plutôt inquiétant, en ce qu'il suggère que l'octroi des aides a été rationné, donc que le dispositif était mal calibré (ou bien trop généreux, ou bien insuffisamment doté).

Il est toutefois souhaitable et possible **d'améliorer** le dispositif mis en oeuvre pour le suivi des troisièmes contrats de plan :

- en élaborant et en négociant les modalités de suivi **avant** la signature des contrats ;

- en reliant systématiquement les engagements de l'Etat portés au contrat à des articles budgétaires ;

- en précisant dans le contrat les **règles du jeu**, en particulier les règles d'actualisation, en matière de calcul des engagements ;

- en écartant du contrat les politiques de droit commun, qui bénéficient par ailleurs de crédits non contractualisés fongibles avec les dotations contractualisées ;

- en associant au suivi les « co-financeurs », en particulier les Départements et les Villes ;

- en privilégiant un suivi continu et qualitatif, à la réalisation d'un document annuel exhaustif ;

- en évitant que les bilans d'exécution ne juxtaposent en fait un bilan effectué par l'Etat de ses propres dépenses et un bilan similaire établi par la Région, donc en impulsant des procédures de « certification » mutuelle des bilans d'exécution ;

- en sensibilisant les administrations déconcentrées, et plus particulièrement les services de la comptabilité publique, à l'importance pour les Régions d'un **suivi sincère** des contrats de plans ;

- en rendant *de facto* obligatoire la codification (le « fléchage » des crédits contractualisés) ;

- en veillant à l'amélioration progressive de la compatibilité des **logiciels informatiques** des administrations déconcentrées et des Régions, et à la transmission systématique de données informatisées. Les services de la DATAR et du ministère de l'Intérieur ont ainsi proposé un outil de suivi des opérations liées à un contrat de plan (Présage), en cours d'expérimentation dans certaines régions ;

- en donnant à la DATAR un accès informatique aux applications de la comptabilité publique et les **moyens** humains d'un **contrôle** des bilans effectués par les Régions et les ministères ;

- en respectant l'esprit, sinon la lettre, de l'obligation inscrite à l'article 13 de la loi du 29 juillet 1982 : le dépôt par le Gouvernement, chaque année avant la fin du premier trimestre, d'un **rapport** au Parlement retraçant l'ensemble des actions engagées au cours de l'exercice précédent et rendant compte de l'exécution des contrats. En particulier, le Gouvernement pourrait adresser au Parlement un « jaune » budgétaire relatif aux contrats de plan.

Le rapport CHÉRÈQUE préconisait également une mesure plus radicale : l'identification des crédits contractualisés dans des **articles budgétaires** distincts.

Cette mesure serait source de **transparence** vis à vis du Parlement et des Régions. Elle faciliterait considérablement le suivi financier global des

contrats de plan. L'expérience de certains articles budgétaires entièrement contractualisés, comme pour le Tourisme, est d'ailleurs assez satisfaisante à cet égard.

Selon la DATAR, « *l'Etat réfléchit [donc] à ce principe...Ainsi, les politiques de l'Etat pourraient être financées sur un article budgétaire et un article budgétaire bis, l'un réservé à la contractualisation, l'autre à la mise en oeuvre de la mesure hors contrat de plan* ».

Cette idée est néanmoins controversée. En effet, l'inscription séparée des crédits contractualisés dans la loi de finances serait une source de **rigidité** considérable pour les dépenses de l'Etat, sans que cette rigidité ne soit toujours un facteur d'efficacité de la dépense publique.

De plus, ce principe soulèverait des difficultés pour la première année d'exécution du contrat. En effet, le projet de loi de finances est établi et voté bien avant la signature des contrats.

II. L'ALLONGEMENT D'UN AN DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN

A. LES CAUSES DE L'ALLONGEMENT D'UN AN DES CONTRATS DE PLAN

En mai 1996, les élus locaux ont appris le report d'un an (1999) de l'échéance des contrats de plan en cours (1994-1998), au détour d'articles parus dans les quotidiens *Les Echos* et *Le Monde*.

Interpellé le **5 juin 1996** à l'Assemblée nationale lors d'une séance de questions au Gouvernement, le ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration, confirma cette information, en indiquant que « *le gouvernement avait pris la décision de **proposer** aux Régions de reporter d'un an l'échéance des contrats de plan, pour deux raisons :*

- *la première, c'est qu'il apparaît naturel et normal que ce soit les équipes élues après le renouvellement des conseils régionaux [en 1998] qui préparent pour les années suivantes le plan qu'elles souhaitent...*

- *deuxième raison : il convient de respecter la volonté exprimée par le Parlement lors du vote de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire [du 4 février 1995]. Celle-ci prévoit l'élaboration de schémas régionaux mais préalablement, l'approbation d'un schéma*

national. Comme ce dernier ne pourra être approuvé qu'au début de 1997... Il risquerait d'y avoir concomitance avec la date des élections ».

Le ministre ajoutait toutefois « *nous mettrons tout en oeuvre pour assurer les financements publics* ».

Par la suite, le ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration a adressé le 19 septembre 1996 une **lettre circulaire** aux préfets leur demandant « *d'informer, sans délai de ces orientations, le Président du Conseil régional* » (cf. annexe 6).

Aux deux motifs de **calendrier** exposés en juin 1996 (la nécessité de coordonner la préparation des schémas régionaux d'aménagement du territoire et la préparation des contrats de plan, avec le renouvellement des conseils régionaux en 1998), la lettre circulaire en ajoutait un troisième : « *mettre la période contractuelle en adéquation avec celle des programmes d'emploi des fonds structurels européens dont le terme était fixé au 31 décembre 1999* ».

Le prolongement d'un an des contrats de plan permettait ainsi de faire coïncider les calendriers respectifs des quatrièmes contrats de plan et des nouveaux « DOCUP » européens, donc de favoriser la **cohérence** de ces différentes actions et l'adossement des **fonds européens** sur des contreparties nationales inscrites dans les contrats de plan.

Enfin, la lettre circulaire indiquait : « *par ailleurs, je vous informe... [de ce qu'en raison des impératifs] de maîtrise des dépenses publiques et de poursuite de l'effort de réduction du déficit budgétaire... les crédits que l'Etat consacrera, en 1997, aux contrats de plan seront ajustés, afin d'échelonner le solde de ces contrats sur les trois prochaines années* ».

Il s'agit là sans doute du principal motif du prolongement d'un an des contrats de plan.

En effet, selon la Direction du Budget, les engagements financiers des troisièmes contrats de plan n'étaient « ***pas soutenables*** ».

Par surcroît, le contexte budgétaire était « *très dégradé* », de sorte que les investissements de l'Etat se sont sensiblement repliés à partir de 1993. En conséquence, selon la Direction du Budget, « *l'Etat a fait prévaloir le redressement des finances publiques sur l'exécution prévisionnelle des contrats de plan... Il est apparu indispensable d'étaler sur une année supplémentaire l'exécution des troisièmes contrats de plan* ».

L'étalement des contrats de plan résulte donc largement du contraste entre une situation budgétaire dégradée, d'un côté ; des engagements financiers trop ambitieux de l'autre.

Cette décision devait d'ailleurs être confirmée par le CIAT du 15 décembre 1997.

B. LES MODALITÉS DE L'ÉTALEMENT DES CONTRATS DE PLAN

- Selon le ministère de l'Intérieur, « *d'un point de vue technique et financier, pour l'ensemble des ministères, le total des tranches des années 1997 et 1998 a été **divisé en trois** et délégué aux préfets sur trois ans au lieu de deux ans.*

Cette réduction a concerné plus particulièrement les crédits d'investissement [soit les 5/6 èmes des contrats de plan]

*En ce qui concerne les crédits de **fonctionnement**, une réduction des dotations annuelles aurait compromis de nombreuses actions dans les régions [comme le fonctionnement d'associations]. La DATAR et la Délégation interministérielle à la Ville ont donc obtenu de déléguer des dotations de titre IV [fonctionnement] plus élevées que la réduction imposée à l'ensemble des ministères. »*

Malgré cette exemption, les crédits de fonctionnement délégués chaque année ont été **réduits**.

- D'un point de vue **formel**, cet étalement des contrats de plan aura pris la forme d'une **décision unilatérale** de l'Etat, ce qui n'est pas sans soulever quelques questions.

La lettre circulaire du 19 septembre 1996 estimait que « *cette possibilité [d'étalement des contrats de plan] est ouverte à l'Etat par le deuxième alinéa de l'article 12 de la loi du 29 juillet 1982 qui prévoit une attribution des crédits dans le cadre des contrats de plan, dans la limite des dotations ouvertes par la loi de finances de l'année. Une clause reprenant cette formulation figure d'ailleurs dans le contrat de votre région* ».

Cependant, tous les contrats de plan prévoyaient également des modalités précises de révision des contrats, fondées sur le **parallélisme des formes** (consultation préalable, décision prise en CIAT par l'Etat, délibération du Conseil régional, etc.).

De toute évidence, ni la lettre, ni l'esprit de ces dispositions n'ont été respectés. La doctrine juridique estime ainsi que cette décision est formellement illégale.

Il est vrai que les modalités de révision des contrats étaient particulièrement lourdes, longues, solennelles, donc difficiles à gérer d'un

point de vue politique et peu adaptées aux impératifs de maîtrise rapide des finances publiques.

Mais l'Etat aurait pu à tout le moins **consulter** préalablement les Régions, ne serait-ce que pour convenir de manière concertée des modalités d'application de sa décision.

La Cour des Comptes estime d'ailleurs que le principe d'annualité budgétaire a été « *abusivement utilisé pour remettre en cause des arbitrages et des décisions antérieurs* »¹.

Pourtant, si cette décision a soulevé des protestations, elle n'a entraîné **aucun recours** devant les tribunaux administratifs. Comme plusieurs d'entre elles l'indiquent à votre rapporteur, les Régions ont ainsi « *pris acte* » de la décision unilatérale de l'Etat.

Selon certains observateurs, cela proviendrait du « *soulagement* » des Régions, leurs propres engagements diminuant d'autant.

Il semble plutôt y voir un signe de la **sagesse** des Régions : compte tenu des délais de jugement, un recours eût été sans effet. Par surcroît il apparaissait à certaines Régions peu opportun que les tribunaux connaissent d'une décision politique de cette nature.

Cette procédure n'en pose pas moins de nouveau la question de la **portée** attachée aux contrats de plan. A titre d'exemple, une Région estimait cette décision « *possible car les contrats de plan n'ont aucune valeur juridique* ».

- Quoi qu'il en soit, « *pour ne pas pénaliser les régions* », l'Etat leur a offert la possibilité de faire des **avances** pour les programmes qu'elles jugeaient prioritaires. En d'autres termes, les Régions pouvaient éviter le retard de certains projets si elles acceptaient, en principe à titre transitoire, de prendre en charge les parts de financement incombant à l'Etat.

De nombreuses régions ont ainsi consenti à l'Etat des **avances sur fonds de concours**, notamment en 1997 (par exemple, 145 millions de francs en Poitou-Charentes, plus de 100 millions de francs en Lorraine, etc.), mais l'Etat n'a pas toujours débloqué ses cofinancements par la suite.

Le **principe** de ces avances fut d'ailleurs controversé. En effet, on craignait que ce dispositif ne favorisât une meilleure exécution des contrats de plan dans les régions les plus « riches », donc les plus en mesure de mobiliser des financements de trésorerie.

¹ Cf. Rapport public pour 1998. p. 146.

Au vu des premiers bilans d'exécution établis par la DATAR, cette crainte ne paraît toutefois guère fondée : les Régions qui ont accordé le plus d'avances à l'Etat ne semblent pas bénéficier d'une meilleure exécution du contrat.

A contrario, cela soulève la question de l'efficacité de ces avances, puisque l'Etat a allégé sa trésorerie au détriment de celle des Régions, sans que les contrats soient finalement mieux exécutés.

C. LES CONSÉQUENCES DE L'ÉTALEMENT DES CONTRATS DE PLAN

- En réponse à votre rapporteur, certains ministères se sont efforcés de minorer les **conséquences** de l'étalement des contrats de plan.

Ainsi, le ministère de l'Équipement indique que « *le prolongement d'un an des contrats de plan a permis de compléter la réalisation des projets tout en respectant les contraintes budgétaires* » ; le ministère de l'Agriculture estime que « *[ce prolongement] a permis d'atteindre un meilleur taux de réalisation, en particulier pour les lignes les plus déficitaires* ».

Il est vrai que cet étalement budgétaire ne fut guère préjudiciable pour les programmes dont la mise en oeuvre avait déjà pris du retard. Le ministère de la Culture indique ainsi : « *dans la mesure où plusieurs grandes opérations avaient pris un certain retard de réalisation, ce prolongement a eu un effet bénéfique, car il a permis d'achever des opérations qui n'étaient pas parfaitement formalisées au moment de leur inscription au contrat de plan* ». De même, pour le ministère de la Ville « *compte tenu d'une consommation de crédits plus faible en début de plan, les autorisations de programme antérieures ont atténué la diminution des enveloppes annuelles* ».

- Néanmoins, l'étalement des contrats de plan s'est en général traduit par des **retards** importants pour les projets **d'investissement**.

De plus, ces retards se sont accompagnés d'à coups dans les investissements publics préjudiciables à la stabilité de **l'emploi** dans les entreprises concernées, notamment en matière de travaux publics.

Comme le soulignent certaines Régions, ces retards viennent d'autant « *grever* » les quatrièmes contrats de plan.

- S'agissant par ailleurs des crédits de fonctionnement :

- dans certains cas, ces crédits ont été **étalés** sur six ans au lieu de cinq. Il en est résulté une baisse des **capacités d'intervention** de l'Etat en région. Par exemple, le secrétariat d'Etat au Commerce extérieur indique que les directions régionales du commerce extérieur ont « *été contraintes d'opérer une plus grande sélectivité des dossiers... et de limiter les actions menées auprès des PME... ce qui a réduit l'effet de levier des aides publiques* » ;

- dans d'autres cas, les crédits de fonctionnement ont été épuisés sur les cinq premières années, sans que l'année complémentaire ne fasse l'objet d'aucune rallonge, ce qui a soulevé des difficultés pour les partenaires de l'Etat et surtout pour la **pérennité** des structures financées (associations, structures de micro-développement régional, etc.).

• De manière plus générale, la DATAR confirme l'appréciation portée par le rapport CHÈREQUE¹ selon laquelle la mise en place des crédits contractualisés s'est caractérisée par un grand **désordre**.

Alors qu'en réponse à votre rapporteur la Direction du **Budget** affirme qu'elle « *s'est donné pour règle au cours de la période 1994-1999 d'ouvrir les crédits nécessités par l'existence des contrats de plan [sic] et de les exempter des mesures de régulation budgétaire prises en cours d'année* », la DATAR indique en effet que « *la délégation des crédits par les administrations centrales a été très perturbée par... les gels et les annulations de crédits contractualisés*.

Les montants annuels sur lesquels les services déconcentrés comptaient pour monter leurs projets ne leur étaient pas délégués en cours d'année ou leur étaient délégués par petites tranches, en général trois tranches, au fur et à mesure que les gels étaient levés. Des décisions transformaient les gels en annulation, c'est à dire en suppression des crédits. Les annulations étaient définitives, c'est à dire qu'elles ne pouvaient pas être compensées par des dotations supérieures les années suivantes.

*Cette pratique est très dommageable à plusieurs égards. Elle **démobilise** porteurs de projets et bénéficiaires et ruine le travail de sensibilisation à ses politiques que mène l'Etat. Elle est très **pénalisante** pour les petites entreprises. Elle complique les relations entre les partenaires et retarde les réalisations* ».

Le secrétariat d'Etat au Commerce extérieur regrette ainsi que « *les annulations budgétaires et l'étalement des contrats de plan,... [qui ont] abouti à une baisse de 30 % des crédits disponibles... [aient conduit] à ce que les régions apportent près de 60 % du financement des aides régionales au commerce extérieur...[donc à] un rapport de force défavorable à l'Etat : dans*

¹ Cf. rapport précité, p. 22.

le cadre de la nouvelle négociation, sa capacité d'orienter l'action des Régions dans le sens de la politique nationale est amoindrie ».

L'étalement des contrats de plan a en outre freiné la mise en place des « contreparties nationales » aux **fonds structurels** communautaires, ce qui a contribué à la sous-consommation de ces dotations.

- Au total, comme le souligne le rapport CHÉRÈQUE, l'étalement des contrats de plan a « *cassé l'élan partenarial* » et « *fragilisé la signature de l'Etat* ».

En effet, l'Etat a perdu en **crédibilité**, au niveau national, comme au niveau régional. En particulier, les **préfets** de région ont été placés dans une situation difficile. Selon les Régions, certains d'entre eux ont d'ailleurs dépensé beaucoup d'énergie en lobbying auprès des administrations centrales pour sauver des crédits menacés.

Une fois encore, l'Etat a fait prévaloir la **logique financière** au détriment de la logique de projets.

- Il n'en fut pas de même des Régions, qui se sont globalement efforcées de « limiter les dégâts » pour les projets contractualisés, donc de **dépasser** leurs engagements.

Certes, après avoir accordé des avances pour des opérations routières ou universitaires, les Régions ont vu leurs contributions mécaniquement réduites par le retard des projets conduits sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat. En outre, certaines Régions ont étalé sur 1998 et 1999 les investissements qu'elles avaient prévu pour 1998. Les investissements contractualisés des régions ont donc connu un repli à partir de 1998.

Néanmoins, la quasi-totalité des régions ont mis en place des **moyens supplémentaires** par rapport à leurs engagements initiaux :

- en **accéléralant** certains investissements sous maîtrise d'ouvrage Région ou en apportant des financements complémentaires. Par exemple, la Région Picardie a apporté 80 millions de francs supplémentaires (soit l'équivalent de 4 % de ses engagements initiaux) pour les opérations de construction universitaire et d'aménagement ferroviaire. De même, la Région Basse-Normandie a été conduite à « *prendre en charge les techniciens de l'équipement pour réaliser certaines études* »;

- en **rajoutant** une année pour les crédits de fonctionnement. En d'autres termes, les Régions n'ont pas étalé leurs crédits de fonctionnement : elles les ont reconduits ;

- en **palliant** parfois par surcroît les insuffisances de crédit de fonctionnement de l'Etat, notamment en 1997 et en 1999.

Au total, les régions seront conduites à **dépasser** leurs engagements initiaux dans de nombreux domaines, non sans incidence sur l'équilibre du contrat.

Dès lors que « *cet effort unilatéral des Régions s'est exercé au bénéfice des deux partenaires* », les Régions attendaient en retour un effort particulier de la part de l'Etat pour les contrats de plan 2000-2006, sous la forme notamment d'un « *rattrapage* ».

- En conclusion, votre rapporteur tire de cette expérience la même leçon que Mme Voynet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement : l'Etat ne doit pas émettre « *de la fausse monnaie* »¹, c'est à dire qu'il ne doit porter dans les contrats de plan que des engagements resserrés et **réalistes**.

Comme le montrent les développements rassemblés au chapitre VIII, il n'est toutefois pas certain que les **quatrièmes contrats de plan** (2000-2006) s'inscrivent bien dans cette démarche.

III. L'EXÉCUTION DES CONTRATS DE PLAN 1994-1998-1999

S'interroger sur l'exécution des contrats de plan, c'est chercher une réponse aux deux **questions** suivantes :

- la **mise en place** des crédits contractualisés tout au long des années 1994-1999 s'est-elle effectuée de manière satisfaisante ?

- au total, les **engagements** financiers inscrits aux contrats de plan ont-ils été finalement respectés ?

A. L'ETAT MAUVAIS PAYEUR

- Au-delà du désordre qui a suivi l'étalement des contrats de plan, les Régions portent une appréciation extrêmement critique sur l'exécution financière infra-annuelle des contrats de plan par l'Etat.

¹ Cf. entretien au Journal Le Monde du 24 juillet 1999.

Ainsi, selon les Régions, « *des retards ont été souvent constatés dans l'arrivée des crédits d'Etat, entraînant des conséquences évidentes sur le budget des collectivités publiques lorsqu'elles étaient maîtres d'ouvrage, ou sur la gestion financière des entreprises... Lorsque la maîtrise d'ouvrage est privée, les conséquences sur la viabilité du projet ont pu s'avérer plus lourdes, jusqu'à remettre en cause certaines actions* ».

De même, « *la gestion financière déconcentrée des crédits de l'Etat se caractérise par un **fonctionnement par à-coups**... Le problème majeur concerne les opérations cofinancées. Le degré d'avancement de ces dernières est fonction du déblocage des crédits Etat, alors même que les financements des collectivités sont en place et que les opérations sont prêtes techniquement.*

*Pour les **collectivités** territoriales, ce type de fonctionnement handicape la **prévision** budgétaire.*

*Il en va de même des **entreprises** concernées qui ne sont plus à même de planifier leurs travaux* ».

La Direction du **Budget** affirme pourtant « *n'avoir pas connaissance de conséquences dommageables pour les personnes privées ou publiques ayant résulté des modalités de gestion de ces enveloppes [contractualisées] par les ministères concernés* »¹.

La Direction du budget reporte d'ailleurs la responsabilité de ces à-coups sur les **ministères** concernés, en indiquant que « *si [elle] a pris soin, autant que les impératifs macro-budgétaires le permettaient, de mettre les dotations contractualisées à l'abri des mesures nécessitées par le pilotage infra-annuel de l'exécution budgétaire, les ministères ont pu procéder postérieurement à des redéploiements* ».

Cette assertion est confirmée par la Cour des Comptes², selon laquelle plusieurs ministères délèguent leurs crédits avec retard, de sorte que les préfets de région doivent effectuer des interventions réitérées pour obtenir que les engagements signés soient respectés.

L'Etat a donc été un **mauvais payeur**.

- L'Etat aura ainsi le plus souvent mis en place ses crédits **après** ceux des autres collectivités, en raison notamment de ces retards de délégation de crédits, mais aussi de la procédure des **fonds de concours**, par laquelle l'Etat « appelle » d'abord les contributions des autres collectivités.

¹ En réponse à la question n°9.

² Cf. rapport pour 1998, p. 146.

Dans certains cas, les Régions ont d'ailleurs versé rapidement les montants prévus au fonds de concours, sans que l'Etat n'y apporte jamais les dotations correspondant à ses engagements.

Par surcroît, les Régions ont été très mal **informées** du calendrier de mise en place des crédits d'Etat, ce qui contredit évidemment le caractère partenarial des contrats.

Au total, les opérations sous **maîtrise d'ouvrage** des collectivités locales ont été conduites plus rapidement que les opérations sous maîtrise d'ouvrage Etat, notamment en matière universitaire.

- La poursuite de ce fonctionnement par à-coups risque de poser un certain nombre de problème pour les **nouveaux contrats de plan** en raison du redressement de la conjoncture dans les secteurs du bâtiment - travaux publics.

En effet, les entreprises dont les carnets de commande sont bien garnis ne sont plus « à la disposition » des maîtres d'ouvrages publics. Débloquer les crédits de manière aussi irrégulière et imprévisible qu'au cours des troisièmes contrats de plan conduirait donc à des retards et à un **renchérissement** du coût des travaux.

- Les **solutions** à ces difficultés sont pourtant bien connues :

- limiter les **financements croisés** pour les opérations d'investissement contractualisées et favoriser les **financements « alternatifs »** pour les programmes d'intervention (l'aide publique étant allouée alternativement par l'Etat et par les collectivités), même si cette dernière pratique n'est pas sans risque pour les partenaires de l'Etat : les à-coups dans la délégation des crédits obligent parfois les collectivités à pallier la défaillance temporaire de l'Etat, donc à « surconsommer » leurs propres crédits ;

- développer la **délégation de maîtrise d'ouvrage** aux collectivités territoriales ;

- renforcer enfin la **déconcentration budgétaire**. Les fonds déconcentrés comme le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) s'avèrent en effet particulièrement efficaces pour pallier aux à-coups des délégations de crédits, mais ils sont dotés de moyens insuffisants.

B. L'ÉTAT PARTENAIRE DÉFAILLANT

Selon la DATAR, le bilan final de l'exécution des troisièmes contrats de plan ne sera publié qu'à l'été 2000.

A ce jour, ne sont disponibles que la synthèse des bilans d'exécution de l'Etat et des Régions pour la période 1994-1998, d'une part, les prévisions d'exécution établies en début d'année 1999 par les ministères et collationnées par la DATAR, d'autre part.

Votre rapporteur ne s'attachera donc pas à un commentaire détaillé de l'exécution des troisièmes contrats de plan. En raison de l'imprécision des concepts et des résultats, cette **démarche** serait d'ailleurs **vaine** : le bilan d'exécution des contrats de plan 1994-1999 ne sera jamais connu qu'avec une marge d'erreur de plusieurs pour-cent.

Les données provisoires transmises par la DATAR (cf. encadré ci-dessous) appellent toutefois quelques **observations**.

LE BILAN PROVISOIRE DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN SELON LA DATAR

Crédits engagés (sur la période 1994-1998)

Ces crédits ont été engagés par les préfets. Les bilans établis par ces derniers au cours du premier semestre 1998, selon des méthodes et des bases qui varient d'une région à l'autre, montrent que les taux d'engagement de la part Etat par région au 31 décembre 1998 pour les cinq premières années sont les suivants :

- Alsace : 72,81 %
- Aquitaine : 67 %
- Auvergne : 80,74 %
- Bourgogne : 78,04 % en crédits engagés et attribués
- Bretagne : 68,89 % en crédits affectés
- Centre : 75,02 %
- Champagne-Ardennes : 68 %
- Corse : 69,86 %
- Franche Comté : 75 %
- Ile-de-France : 82 %
- Languedoc-Roussillon : 71,27 %
- Limousin : 72,25 %
- Lorraine : 76,2 %
- Midi-Pyrénées : 81 % en crédits affectés
- Nord-Pas-de-Calais : 74,2 %
- Basse Normandie : 66,7 %
- Haute Normandie : 70,78 %
- Pays de la Loire : 72,2 %

- = Picardie : 79,18 % disponible ultérieurement
- Poitou-Charentes : disponible ultérieurement
- Provence Alpes Côte d'Azur : 72 %
- Rhône-Alpes : 85 %
- Taux moyen métropole sur 21 régions : 74,31 %.

Les variations entre les taux d'une région à l'autre dépendent de la méthode suivie par les partenaires pour l'établissement de leur bilan conjoint, de l'avancement d'un ou plusieurs projets, du poids du programme routier ou encore de conditions spécifiques telles que, par exemple, le mode de financement du volet routier en Ile de France. Il n'est donc pas possible de procéder à des comparaisons d'un contrat à un autre.

En ce qui concerne les conseils régionaux, les résultats suivants sont disponibles : Alsace 90,93 %, Aquitaine 82 %, Auvergne 111,67 %, Bourgogne 88,4 %, Bretagne 81,35 %, Centre 78,39 %, Champagne Ardennes 77 %, Corse 67,56 %, Ile de France 83 %, Limousin 75,25 %, Lorraine 101,4 %, Midi Pyrénées 89 %, Nord Pas-de Calais 85,6 %, Basse Normandie 85,32 %, Haute Normandie 73,11 %, Pays de la Loire 84,10 %, Picardie 84,4 % en crédits affectés, Provence Alpes Côte d'Azur 80 %, Rhône Alpes 95 %.

Crédits programmés en 1999

L'année 1999 est la dernière année des contrats en cours puisque ces derniers arrivent à échéance le 31 décembre 1999.

Les programmations établies par les ministères permettent d'atteindre un total national de **92,43 %** tous ministères confondus et de **96,12 %** sans le ministère de l'Equipement.

5 ministères ou secteurs sont à 100 % : il s'agit des ministères ou secteurs de l'Emploi formation, de l'Aménagement du territoire, de la Ville, de la Justice, des Rapatriés, de la Concurrence et de la répression des fraudes.

2 ministères ou secteurs se situent entre **98** et **100 %** : il s'agit des secteurs de l'Evaluation mise en œuvre par le Commissariat général du Plan et de l'Artisanat.

5 se situent entre 95 et 98 % : il s'agit des secteurs du Commerce (**97,94 %**), de l'enseignement supérieur (**95,38 %**), de la Recherche (**95,80 %**), de l'Environnement (**95,39 %**), de la Défense (**97,35 %**).

6 se situent entre le taux moyen de **92,43 %** et **95 %** : il s'agit de l'industrie (**94,73 %**), du Commerce extérieur (**94,98 %**), de l'Enseignement secondaire (dont les résultats partiels, hors DOM, sont de **94,12 %**), de l'Outre-mer (**94,62 %**) et de Jeunesse et Sports (**92,51 %**, **100 %** hors Ile de France) et de l'Agriculture (**92,83 %**).

6 secteurs sont très éloignés non seulement de l'objectif de **100 %** mais du taux moyen puisqu'ils se situent au dessous de **90 %** : il s'agit des secteurs de santé social (**85,01 %**), de la Culture (**82,08 %**), de l'Equipement (**87,73 %**), des Affaires étrangères (**88,42 %**), de la Coopération (**75,13 %**) et des Charges communes (**77,41 %**).

Perspectives 2000

Le Premier ministre a, par circulaire, donné instruction aux ministres de prendre les dispositions nécessaires pour que les contrats en cours soient achevés dans les meilleures conditions.

Source : DATAR.

• Selon la DATAR, au 31 décembre **1998**, les administrations centrales avaient délégué aux préfets **79,99 %** du montant total des contrats. En d'autres termes, les engagements de l'Etat portés aux contrats de plan n'auraient été exécutés qu'aux quatre cinquièmes à l'échéance initialement prévue pour le contrat.

Selon les estimations prévisionnelles établies par la DATAR, le taux d'exécution des contrats, au sens du ratio délégations de crédits/ engagements initiaux pourrait atteindre **92,4 %** à la fin de **1999**.

En d'autres termes, l'étalement des contrats sur une année supplémentaire n'aura pas permis à l'Etat de **respecter** pleinement ses engagements initiaux.

Le rythme de délégation des crédits programmé pour **1999**, qui ne s'élève qu'à 12,5 % des engagements des contrats de plan, est d'ailleurs particulièrement faible : à ce rythme, il aurait fallu huit ans à l'Etat pour respecter des engagements prévus pour cinq ans. Ce rythme contraste vivement avec le dynamisme exceptionnel des **recettes** fiscales et avec l'accélération des dépenses publiques en 1999.

Votre rapporteur ne peut que s'interroger sur cette **lenteur** au moment où s'élaborent et se négocient les nouveaux contrats de plan.

• Ce taux d'exécution prévisionnel de 92 % peut paraître à certains observateurs « *satisfaisant* ».

Néanmoins, même si la comparaison intertemporelle de bilans aussi approximatifs doit être maniée avec la plus grande réserve, ce taux d'exécution

ressort à un niveau inférieur au taux d'exécution « officiel » des engagements de l'Etat inscrits dans les deuxièmes contrats de plan (1989-1993) - entre 94 % et 120 % selon les régions¹ -, et ce, alors même que le taux de croissance annuel moyen sur la période 1994-1999 (+2,2 % par an¹), fut sensiblement supérieur à celui atteint au cours de la période 1989-1993 (+1,7 % par an).

En outre, si l'on rapporte ce taux d'exécution au prorata des années (six au lieu de cinq), et si on en défalque les crédits de fonctionnement correspondant à l'année 1999 (de l'ordre de 2 %), on peut estimer que **le taux d'effort annuel de l'Etat ressort à 75 % de ses engagements initiaux.**

Les Régions sont donc parfaitement fondées à estimer que « *l'Etat n'a pas honoré ses engagements* ».

- Au contraire de la situation qui avait prévalu pour les deuxièmes contrats de plan, le taux d'exécution des engagements de l'Etat ne diffère toutefois pas significativement d'une région à l'autre.

L'Etat a donc réparti la pénurie de ses crédits avec **équité** entre les régions.

La DATAR précise d'ailleurs que « *les administrations centrales étaient très **vigilantes** à cet égard [pour éviter des écarts de taux d'exécution]. Seul un problème technique pour une grosse opération pouvait expliquer une différence de taux. Ainsi, la région Poitou-Charentes voit-elle son taux baisser du fait de la non réalisation d'une opération ferroviaire que les partenaires envisageaient dès 1998 de reprendre dans le prochain contrat de plan. De même, la région Languedoc-Roussillon a un taux inférieur aux autres du fait du faible degré d'avancement de la RN 88 en Lozère* ».

De même, la Direction du Budget a réparti la pénurie des crédits entre les ministères. En effet, selon la DATAR, « *la règle définie par la Direction du Budget était que tous les budgets des administrations centrales devaient contribuer à la réduction du déficit budgétaire. Les orientations politiques de l'Etat avaient davantage porté sur la méthode, c'est à dire la déconcentration, que sur la désignation de priorités en termes de mesures* ».

Satisfaisante en équité, ce résultat n'en soulève pas moins des questions en terme de pertinence économique : ces réductions de crédit homothétiques ont-elles permis la mise en oeuvre des dépenses les plus **efficaces** ?

¹ Cf. « *Les contrats de plan Etat-Région* », P. CHAIN, in *Regards sur l'actualité*, novembre 1995.

- Contrairement à l'Etat, les **Régions** ont joué le jeu de la contractualisation et ont honoré leurs engagements.

Certes, les Régions ont vu mécaniquement certaines de leurs dépenses réduites par le retard des projets mis en oeuvre par l'Etat, notamment en matière routière. Cela explique que seule l'Auvergne atteignait à la fin de 1998 un taux d'exécution supérieur à 100 %.

Néanmoins, pour le reste, les Régions ont en général mis en place leurs crédits au rythme annuel prévu. Compte tenu de l'allongement d'un an des contrats, le taux d'exécution des Régions dépasserait ainsi 100 % dans de nombreux secteurs.

Les Régions ont en outre largement **dépassé leurs engagements** dans certains secteurs pour pallier la défaillance de l'Etat. Par exemple, la Région Picardie s'est substituée à l'Etat pour répondre aux besoins exprimés par les bailleurs sociaux.

- Il résulte donc de la défaillance de l'Etat une **distorsion de l'équilibre** initial du contrat.

Par exemple, alors que la Région Basse-Normandie devait financer 46,2 % des engagements cumulés de l'Etat et de la Région aux termes du contrat signé (2,487 milliards de francs sur un total de 5,347 milliards de francs), elle avait mobilisé 52,3 % des financements mis en place à la fin de 1998 (2,122 milliards de francs sur un total de 4,056 milliards de francs).

Dans plusieurs Régions, cette distorsion est d'ailleurs supérieure à ce que suggèrent les chiffres détaillés supra. En effet que les taux d'exécution calculés recouvrent des réalités différentes pour l'Etat et pour la Région en matière d'infrastructures routières : dans le cas de l'Etat, ces taux s'appliquent à des crédits engagés ou affectés, tandis que pour les Régions, ces taux recouvrent le volume des fonds de concours effectivement versés à l'Etat.

- Ce constat explique les attentes exprimées par les Régions en termes de **rattrapage** pour les quatrièmes contrats de plan.

Ce constat soulève aussi deux **questions** interdépendantes :

- **pourquoi** cette défaillance de l'Etat ?
- quelle **portée** reste-t-il aux contrats de plan ?

¹ Anciens comptes nationaux, et sur la base d'une estimation de croissance de 2,9 % pour 1999.

Ce rapport proposera des éléments de réponse à ces questions après l'examen détaillé des écarts d'exécution des contrats de plan entre secteurs.

C. DES ÉCARTS D'EXÉCUTION ENTRE LES SECTEURS

Les taux d'exécution des engagements de l'Etat sont extrêmement **variables** selon les ministères et, au niveau régional, selon les objectifs et selon les **programmes**.

- L'apport de l'Etat ne sera **supérieur** à ses engagements que dans des cas exceptionnels.

En théorie, cette configuration n'était d'ailleurs pas possible : les engagements de l'Etat constituaient des **plafonds**.

En effet, comme le souligne la DATAR, *« le contrat indique que l'Etat conduira une politique à hauteur d'un certain montant. Dans la mesure où le contrat est défini et circonscrit par ces deux dimensions, lorsque la politique ou le montant diffèrent, on ne se trouve plus dans le cadre du contrat »* C.Q.F.D.

Selon la DATAR, si l'on excepte les rares avenants de redéploiement de crédits d'une mesure vers une autre, les cas de figure où l'on se trouverait face à un montant mis en place supérieur au montant inscrit ne pourraient donc s'expliquer que de deux manières :

- *« le programme comportait des crédits de **fonctionnement** du titre IV, qui ont été prolongés sur 1999. Ce fut notamment le cas des crédits du FNADT et de la Délégation interministérielle à la **Ville**, qui finançaient de nombreuses structures ;*

- *une **erreur** consistant à assimiler au contrat des actions supplémentaires identiques et financées sur le même article budgétaire ».*

- Grâce à l'**étalement** des contrats de plan, l'apport de l'Etat (au sens du ratio délégations de crédits / montants inscrits au contrat) peut apparaître **proche** (entre 92 et 100 %) des engagements des contrats dans de nombreux secteurs, soit, par taux d'exécution décroissants : l'Education nationale, l'Emploi-formation, la Justice, les Rapatriés, La Concurrence et la répression des fraudes, l'Evaluation, le Commerce, la Défense, la Recherche, l'Environnement, l'Enseignement supérieur, le Commerce extérieur, l'Industrie, l'Enseignement secondaire, l'Agriculture, la Jeunesse et les Sports, selon les données transmises par la DATAR, qui diffèrent parfois de **2 ou 3 points** des chiffrages transmis par les ministères concernés.

Dans leurs réponses à votre rapporteur, ces derniers estiment ces taux d'exécution « *satisfaisants* ».

Les montants concernés étaient toutefois relativement modestes. A l'extrême, le ministère de la Justice n'avait ainsi contractualisé que 3,45 millions de francs au total sur cinq ans (dans deux régions).

Il est cependant à noter que la mission de l'Inspection des Finances mobilisée en mars 1999 pour effectuer un premier bilan des contrats de plan était parvenue à des estimations significativement inférieures en matière d'emploi-formation (80 % contre 100 % selon la DATAR).

• Malgré l'étalement des contrats de plan, les taux d'exécution prévus par la DATAR pour la fin du contrat sont relativement faibles pour les affaires étrangères (88 %), la Coopération (75 %) et les Charges communes (77 %), pour des montants il est vrai modestes, ainsi que pour les secteurs **Equipement** (88 %), **Santé-social** (85 %), et **Culture** (82 %).

Là encore, il est à noter que l'Inspection des Finances obtient pour le secteur Santé-social un taux d'exécution inférieur (69 % contre 85 %, cf. encadré ci-après).

Quoi qu'il en soit, s'agissant du secteur **Santé-social**, ce taux moyen recouvre d'importantes disparités selon les actions. En effet, selon le ministère de l'Emploi et de la Solidarité :

- les engagements de l'Etat en matière de crédits de fonctionnement de santé publique et qui portaient sur des actions clairement identifiées ont pu être honorés dans leur intégralité ;

- en revanche, l'insuffisance de crédits de paiement a eu pour effet d'interrompre la programmation d'opérations nouvelles en matières d'investissements hospitaliers à partir de 1998 ;

- surtout les investissements dans le domaine social et médico-social ont connu « *une insuffisance structurelle de crédits de paiement* ». Les autorisations de programme ont donc été bloquées en 1999. Au total, le programme « d'humanisation des hospices », qui constituait la principale action de ce secteur, ne pourra être achevé au terme du contrat.

De même, le taux d'exécution moyen du ministère de **l'Equipement**, des transports et du logement (87,7 %) recouvre de grands écarts entre les secteurs. Selon une estimation provisoire du ministère, ce taux s'établirait en effet à la fin de 1999 à :

- 107,4 % pour les **transports terrestres** « *en raison notamment de l'inclusion en 1998 d'une part supplémentaire du Fonds d'aménagement pour l'Ile de France à hauteur de 350 millions de francs pour les transports collectifs* ». Compte tenu de l'analyse développée ci-dessus par la DATAR, selon laquelle un taux supérieur à 100 % n'était pas possible en matière d'investissement, sauf avenant au contrat, ce taux supérieur à 100 % laisse toutefois **perplexe** ;

- 100,79 % pour le logement et l'urbanisme ;
- 100 % pour l'aviation civile ;
- 96,68 % pour la circulation routière ;
- 94,35 % pour le **tourisme** ;
- 82,61 % pour les **routes** ;
- 61,33 % pour les ports maritimes.

L'EXÉCUTION DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN, SELON L'INSPECTION DES FINANCES

Dans une note de mars 1999, transmise à votre rapporteur, l'Inspection Générale des Finances s'était efforcée de reconstituer les taux d'exécution des contrats de Plan Etat-Régions, à partir d'une méthodologie différente de celle de la DATAR et des ministères. Ces chiffres, établis pour partie à partir de « remontées » locales sont, selon l'Inspection des Finances, à manipuler avec précaution. Ils n'en fournissent pas moins des ordres de grandeur utiles.

Ministère	Engagements de l'Etat (en milliards de francs)	Taux de délégation au 31/12/1998 (en %)	Taux de délégation prévu au 31/12/1999 (en %)
Equipement, Transports, Logement et Tourisme	38,9	75	87
Enseignement supérieur	13,1	84	94
Agriculture	7,8	83	96
FNADT	4,7	non disponible	non disponible
Industrie	4,3	81	95
Emploi-Formation	4,1	68	80
Ville	4,1	98	116
Outre Mer	3,6	81	95
Santé / Social	2,5	69	69
Education nationale	1,7	88	non disponible
Culture	1,5	68	81
Environnement	1,5	79	94
Artisanat	0,37	68	80

Commerce extérieur	0,24	82	97
Jeunesse et Sports	0,14	63	non disponible
Source : Inspection Générale des Finances.			

- Ces données se retrouvent bien évidemment dans chaque région.

L'Etat n'a respecté ses engagements en matières **d'infrastructures routières** dans aucune région.

Selon les données transmises par les Régions, l'Etat serait en outre souvent défaillant en matière d'enseignement supérieur, d'emploi et de formation professionnelle, d'accueil des personnes âgées, de développement culturel, de recherche, de tourisme, etc. Les taux d'exécution prévus dans certaines régions sont d'ailleurs parfois très inférieurs aux taux affichés à l'échelle nationale.

Malgré des bilans satisfaisants au niveau national, les financements de l'Etat seraient aussi, dans certaines régions, inférieurs à ses engagements pour les secteurs de l'environnement, des transports ferroviaires, etc.

Au total, compte tenu du caractère transversal et interministériel des grands objectifs des contrats de plan, l'Etat aura mis en place des financements insuffisants pour la quasi-totalité des **objectifs** « prioritaires » des contrats de plan.

- Le faible taux d'exécution des engagements de l'Etat en matière de routes, et, dans une moindre mesure d'enseignement supérieur, apparaît d'ailleurs **paradoxal** à certaines Régions.

En effet, le volet routier correspondait souvent aux principales « *priorités communes des deux partenaires* », voire aux priorités de l'Etat inscrites dans le **noyau dur** du contrat.

En d'autres termes, l'Etat a imposé ses priorités, mais ne les a pas respectées.

Certaines Régions relèvent d'ailleurs que « *le déficit de crédit correspond au montant de l'enveloppe supplémentaire négociée avec l'Etat en 1994* ».

D. L'ORIGINE PREMIERE DE LA DÉFAILLANCE DE L'ETAT : DES ENGAGEMENTS FINANCIERS INSOUTENABLES

Il existe plusieurs faisceaux **d'explications** à **l'inexécution** partielle des troisièmes contrats de plan.

1. Des difficultés techniques pour l'exécution de certaines actions

Un premier faisceau d'explications se rattachent au détail des programmes contractualisés.

• En effet, l'inexécution budgétaire de certains programmes trouve parfois son origine dans la **nature** des **actions** prévues :

- il est logique que certains programmes **d'aides** ne soient pas intégralement consommés : le secrétariat d'Etat à l'industrie estime ainsi que, « *là où les chiffres des contrats de plan sont respectés, cela est du à l'absence de projets industriels* ». De même, certains dispositifs d'appui à la formation et au reclassement des salariés n'ont pas connu le succès escompté ;

- par nature, la montée en charge des **actions nouvelles**, comme les partenariats lycées-entreprises dans certaines régions, est **lente** ;

- certaines de ces actions ne rencontrent d'ailleurs pas de maîtres d'ouvrage potentiels, comme le programme de soutien d'un secteur salmonicole en Basse-Normandie ;

- plus généralement, les **porteurs** associatifs ou privés de certaines actions peuvent disparaître ou se rétracter ;

- la mise en oeuvre de certaines actions, par exemple en matière portuaire, nécessitait des procédures d'instruction **réglementaire** dont la longueur avait été sous-estimée ;

- plus généralement, les écarts de taux d'exécution peuvent résulter **d'erreurs** dans les estimations des besoins ou des projets, de **l'insuccès** d'une politique ou du manque de moyens humains pour la mettre en oeuvre.

• Par ailleurs, l'inexécution des contrats s'explique parfois par les **défauts** des actions contractualisées, voire de la procédure elle-même :

- ainsi, selon le ministère du Tourisme, « *les contretemps pris par certains contrats de plan s'expliquent en partie par la **complexité** de la mise en oeuvre d'une démarche contractualisée lourde* ». Il faut parfois un ou deux

ans de développement et des compétences techniques, juridiques et financières étendues pour monter un projet de quelques millions de francs. Sans appui extérieur, certaines collectivités n'y parviennent pas ;

- par ailleurs, certains projets ont été inscrits dans les contrats de plan sans expertise préalable, ni objectif clair, ni projet identifié, ni maîtres d'ouvrages potentiels. Par exemple, les actions, souvent impulsées par l'Etat, « *en faveur des réseaux de ville* » ou « *d'ingénierie au rapprochement [entre villes]* », dont les objectifs étaient flous et les moyens étiques, n'ont souvent rencontré presque aucune demande : dans certaines régions, les premiers crédits ne seront donc mobilisés qu'en 1998 ;

- de même, lorsque les programmes étaient **flous**, la préparation des protocoles d'exécution ou des projets précis a pu donner lieu à des **mésententes** entre les partenaires ;

- l'inexécution des contrats de plan a pu aussi résulter de mésententes entre les SGAR, qui avaient négocié les contrats, et les préfets de département chargés de les exécuter. Comme le souligne une Région, « *la signature de l'Etat recouvre [en effet] plusieurs réalités, certaines procédures financières et l'interprétation de certaines actions relevant des préfets de département ou des services départementaux de l'Etat, qui ne sont pas toujours en phase avec les SGAR ou avec leurs directions régionales* ».

- enfin, nombre de retards s'expliquent par le **manque de maturité** de certains projets inscrits dans les contrats. En particulier le ministère de la Culture estime « *que l'inscription prématurée de certains projets de musées, souvent à la demande des collectivités territoriales lors de la négociation des contrats, a eu pour conséquence de nombreux retards dus à l'absence de projets scientifiques et des études de programmation* ».

S'agissant plus particulièrement des **musées**, il semble toutefois que l'Etat s'en soit en fait servi de monnaie d'échange en fin de négociation avec les Régions, au grand dam du ministère de la Culture, ce qui a sans doute concouru à l'inscription de projets peu avancés, d'une part ; que la mise en oeuvre des projets muséographiques se soit ensuite heurtée à l'organisation complexe du ministère de la Culture, où trois directions étaient concernées, d'autre part.

Plus généralement, il pourrait s'agir là selon certaines Régions d'un **biais inhérent** à l'exercice contractuel, dès lors que « *le contrat de plan, outre son caractère de document de programmation est également un acte politique et doit, en tant que tel traduire le respect d'un certain nombre d'équilibres, ce qui explique l'inscription [symbolique ?] de projets qui ne sont pas mûrs politiquement, et donc rarement au point techniquement* ».

- Outre ces aspects techniques, la DATAR indique que les écarts de taux d'exécution peuvent également résulter « *d'une modification des **priorités locales** en cours de contrats* », mais qu'ils « *n'ont jamais eu pour cause une inflexion politique d'un ministère, sauf dans un seul cas (celui de l'hydraulique agricole sur laquelle les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement ont évolué à partir de 1993)* ».

- Ces facteurs cumulés expliquent certainement que les contrats de plan ne soient pas intégralement exécutés, mais ils n'expliquent aucunement une défaillance de l'Etat de l'ampleur de celle constatée pour les troisièmes contrats de plan.

En effet, l'Etat avait pu globalement respecter ses engagements pour les contrats précédents, et les Régions ont pu honorer les leurs pour les troisièmes contrats de plan.

2. Les impératifs de maîtrise des finances publiques

Selon la DATAR et la plupart des ministères, l'inexécution des contrats de plan doit être imputée pour l'essentiel aux impératifs de **maîtrise** rapide des **finances publiques**, nés de la combinaison des critères de déficit public pour la qualification à l'Union monétaire décidés en février 1992 à **Maastricht** et du creusement du déficit budgétaire à partir de la récession de 1993 : l'Etat a fait prévaloir la maîtrise de ses dépenses au détriment de l'exécution des contrats de plan.

La DATAR estime ainsi que « *l'écart entre les montants inscrits et les crédits mis à la disposition des préfets est lié à l'effort de l'Etat pour réduire son déficit budgétaire dans la perspective de la **monnaie unique**.*

*Le taux de contractualisation très élevé de certains articles budgétaires et la part trop importante de ces articles dans le budget de certaines directions, en même temps que le caractère également prioritaire d'autres dispositifs ne permettaient pas de **protéger** les crédits contractualisés de l'exercice de réduction du déficit budgétaire. Le volet **routier** est le plus représentatif de ce cas de figure, mais la quasi totalité des domaines ont été touchés.*

*Un cas particulier doit être fait pour le programme d'humanisation des **hospices** pour lequel le ministère disposait des autorisations de paiement nécessaires mais n'avait pu obtenir la dotation correspondante en crédits de paiement ».*

Au-delà de leurs seules répercussions comptables, ces gels et annulations de crédits ont également perturbé la préparation et la programmation des projets qui auraient quand même pu être lancés.

En effet, selon la DATAR, « *certains projets nécessitent un travail de sensibilisation assez lourd que les services déconcentrés se refusent à mener s'ils ne disposent pas des crédits, de peur de susciter l'incompréhension et la frustration des partenaires et des bénéficiaires si, une fois l'accord de ces derniers obtenus, les moyens financiers de l'Etat s'avèrent indisponibles* ».

Les contraintes résultant de la situation dégradée des finances de l'Etat ne peuvent toutefois expliquer de manière suffisante l'inexécution des contrats de plan 1994-1998-1999.

3. Des engagements financiers irréalistes

Comme votre rapporteur l'a montré précédemment, le **taux d'effort** de l'Etat, c'est-à-dire le ratio dépenses effectives par année du contrat / engagements initiaux moyens par année du contrat peut être estimé à environ 75 %.

En d'autres termes, l'Etat a réduit ses dépenses contractualisées de près de **25 %** par rapport à ses engagements initiaux.

Cet écart de 25 % ne peut s'expliquer ni par les difficultés techniques exposées infra, dont les effets sont demeurés limités, ni par les seuls impératifs de maîtrise des finances publiques.

En effet, les **investissements** de l'Etat ne se sont pas contractés de 25 % entre 1994 et 1998 (cf. tableau ci-dessous).

EVOLUTION DES INVESTISSEMENTS CIVILS DE L'ETAT (TITRES V ET VI) (en milliards de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1998-1994
Autorisations de programme, dotation initiale	88,4	115,9	81,2	83,1	92,3	71,7	- 38,1 %
Crédits de paiement initiaux		89,1	86,2	84,4	71,9	72,2	- 19,0 %
Dépenses nettes effectives		104,2	101,6	108,0	98,7	97,4	- 6,4 %

Source : Cour des Comptes, rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998, juillet 1999.

Certes, les **autorisations de programmes** inscrites en loi de finances initiale ont baissé de 38 % entre 1994 et 1998, mais cette baisse résulte largement de l'affichage d'une forte hausse entre 1993 et 1994 (+ 20 %) : entre 1993 et 1998, les autorisations de programme ouvertes en LFI n'ont fléchi que de 19 %. Une part importante des AP ouvertes en LFI pour 1994 sera d'ailleurs annulée par la suite.

Par ailleurs, les **crédits de paiements** ouverts en LFI n'ont diminué que de 19 % entre 1994 et 1998.

Surtout, les **dépenses d'investissement nettes**, après prise en compte des reports, annulations, redéploiements, etc. n'ont diminué que de 6 % entre 1994 et 1998 selon la Cour des Comptes.

En d'autres termes, l'Etat n'a pas réduit ses dépenses d'investissements civils de 25 %.

A ce stade, il est possible de formuler deux questions :

- les investissements portés aux contrats de plan correspondaient-ils vraiment à des priorités pour l'Etat, conformément aux objectifs assignés à la contractualisation ?

- l'Etat aurait-il délibérément sacrifié l'exécution des contrats de plan ?

Au moins à la seconde question, il est possible de répondre par la **négative**. Il résulte en effet des déclarations constantes des Gouvernements successifs, que ceux-ci se sont efforcés de limiter l'impact sur les contrats de plan des efforts de maîtrise des finances publiques.

La direction du Budget indique par ailleurs s'être « *efforcée de prendre en compte de façon prioritaire les crédits destinés à couvrir les engagements des contrats de plan* ».

En fait, il semble plutôt que les troisièmes contrats de plan avaient placé la barre beaucoup trop haut : pour respecter ses engagements, l'Etat aurait dû accroître significativement ses investissements, comme en témoigne l'accélération des autorisations de programme débloquées en 1994, ce qui n'est pas apparu possible.

En d'autres termes, l'inexécution des contrats de plan n'est pas seulement imputable aux efforts de maîtrise des finances publiques, mais aussi à l'**irréalisme** des **engagements** initiaux.

Cette analyse est confirmée par la Direction du Budget, qui indique en réponse à votre rapporteur que « *pour les secteurs où le taux de réalisation est*

*significativement inférieur à 100 %, le diagnostic que l'on peut faire est que les engagements initialement souscrits n'étaient pas **soutenables**, même au moyen d'un allongement de la durée d'exécution des contrats : tel est particulièrement le cas des routes »¹.*

Ce constat pose une fois encore la question de la **portée** attachée aux contrats de plan.

IV. QUELLE PORTÉE POUR LES CONTRATS DE PLAN ?

A. *LES RÉGIONS DÉMUNIES FACE À LA DÉFAILLANCE DE L'ÉTAT ?*

• La DATAR souligne « *que l'élaboration et la gestion des contrats de plan ont toujours été effectuées dans un souci de **continuité républicaine*** ».

Les **alternances électorales**, aussi bien nationales que locales semblent en effet avoir eu relativement peu d'incidences sur la contractualisation, même si certaines Régions ont observé des **inflexions** : par exemple, à la suite du CIAT de Mende de juillet 1993, qui a émis de nouvelles orientations « *beaucoup plus tournées vers l'emploi* », certaines Régions ont du modifier ou reformuler leurs priorités.

Par ailleurs, selon la DATAR, « *les **sanctions** en cas de non respect des engagements existent : les dommages sont sensibles en terme d'image, de qualité du partenariat, d'organisation du travail, de réalisation des projets. Au sein de l'Etat, les gels et les annulations de crédits contractualisés interviennent [donc] en dernière extrémité* ».

• Les **collectivités territoriales** se sont pourtant senties démunies face à la défaillance de l'Etat : comme le relevait le Conseil économique et social dans son avis du 13 mai 1997, « *les Régions sont quasiment privées de moyens pour faire respecter les clauses du contrat* ».

En effet, si la **crédibilité** de l'Etat vis à vis des collectivités locales fut sans doute amoindrie par sa défaillance, il n'apparaît pas que l'Etat eût souffert d'une perte d'image auprès des **citoyens** régionaux, faute d'une connaissance suffisante de la contractualisation au sein du grand public. La sanction politique du non-respect de ses engagements par l'Etat est donc très faible.

¹ Cf. réponse à la question n°6.

Tout au plus les Régions peuvent-elles « *effectuer l'inventaire* » des engagements non tenus.

Néanmoins, les Régions sont peu incitées à conduire une stratégie de confrontation politique avec l'Etat : compte tenu de la disproportion des moyens, elle risquent d'y perdre davantage encore.

En outre, cette stratégie peut porter atteinte à la **confiance** et à la concertation nécessaires à la contractualisation, et donc ne faire que des perdants.

Certaines Régions regrettent d'ailleurs l'inexistence d'une procédure **d'arbitrage** pour régler les menues divergences d'interprétation qui peuvent naître au cours de l'exécution des contrats. En effet, rien n'est prévu en cas de désaccord entre les préfetures et les services déconcentrés, d'une part, les Régions et leurs services, d'autre part.

- Au total, la plupart des Régions s'inquiètent « *du décalage entre le discours et la réalité* » et « *de l'absence de **règles du jeu** claires* ».

Les Régions souhaitent donc souvent « *des modalités plus strictes* », c'est-à-dire qu'elles souhaitent « *que les partenaires se sentent réellement obligés par leurs engagements* » ou que soit « *précisé quelle réalité recouvre la signature de l'Etat* ».

Ce besoin de **clarification** est singulièrement renforcée par le **flou juridique** qui entoure les contrats de plan.

B. LES CONTRATS DE PLAN : UNE NOTION EN MANQUE DE DROIT ?

La jurisprudence relative aux contrats de plan est réduite, relativement méconnue au-delà du cercle étroit des praticiens du droit administratif, évolutive et ambiguë.

- Les contrats de plan sont des **contrats** et non des actes administratifs unilatéraux. Cela résulte directement du texte de la loi du 29 juillet 1982, dont l'article 12 disposait « [les contrats de plan] *sont réputés ne contenir que des **clauses contractuelles*** ».

Cette interprétation a été confirmée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 janvier 1988 *Synchrotron*.

Cet arrêt réaffirmait une jurisprudence bien établie : « *la méconnaissance des stipulations d'un contrat... ne peut utilement être invoquée comme moyen de légalité à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir formé à l'encontre d'une décision administrative* ».

Dans le cas d'espèce, les collectivités alsaciennes plaignantes (la Région Alsace, les Départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, ainsi que la Communauté urbaine et la Ville de Strasbourg) ne pouvaient donc obtenir l'annulation de la décision du Premier ministre de retenir la candidature de Grenoble pour l'implantation d'un synchrotron européen, alors qu'il s'était engagé dans le contrat de plan à soutenir la candidature de Strasbourg.

En revanche, le Conseil d'Etat indiquait par une incidente, que s'il était saisi d'une violation des stipulations du contrat par le cocontractant de l'Etat, il pouvait sanctionner cette violation d'une **indemnité** : « *la méconnaissance des stipulations d'un contrat... est susceptible d'engager, le cas échéant [c'est à dire notamment sous réserve d'un préjudice], la responsabilité d'une partie vis à vis de son cocontractant* ».

Comme l'indiquait alors la doctrine « *la volonté du législateur, qui était de placer la législation dans un cadre pleinement contractuel, et non plus sur un échec de déclarations d'intention, s'en trouvait donc parfaitement explicitée* »¹.

« *En d'autres termes, les clauses des contrats de plan signés sur la base de la loi du 29 juillet 1982 ne sont ni de simples déclarations d'intention, ni des dispositions à valeur réglementaire, mais des engagements réciproques générateurs d'obligations juridiquement **sanctionnables*** »², à l'instar des contrats de droit privé.

• Cependant, plusieurs arrêts ultérieurs, où certains voient un revirement de jurisprudence, ont affirmé que les contrats de plan sont des **contrats sans effet direct**.

Ainsi, selon l'arrêt du Conseil d'Etat *Estuaire Ecologie* du 25 octobre 1996³, « *il ressort de l'ensemble des dispositions du chapitre II du titre 1^{er} de la loi du 29 juillet 1982 ... qu'un contrat de plan Etat-Région n'emporte par lui même aucune conséquence directe quant à la réalisation des actions qu'il prévoit* ».

¹ Cf. *L'actualité juridique - Droit administratif*, 20 février 1988, p. 140.

² Cf. *La Revue administrative*, mars-avril 1988, p. 143.

³ Ou selon l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 novembre 1995, Commune de Théziers et autres.

En l'espèce, une association de défense de l'environnement n'était donc pas fondée à attaquer l'inscription dans le contrat de plan d'engagements relatifs à l'aménagement d'une zone portuaire.

Selon la doctrine, cet arrêt « *vidait largement le contrat de plan de son contenu contractuel et confirmait une évolution engagée depuis quelques années* »¹.

D'ailleurs, pour le Commissaire du gouvernement, ces contrats ne produisent pas « *par eux-mêmes d'effets juridiques suffisants pour justifier un recours pour excès de pouvoir. Nul ne conteste l'importance politique qu'ils ont acquis, ni l'intérêt programmatique qu'ils présentent... Quant aux effets juridiques immédiats des contrats de plan, nous ne pouvons nous empêcher de les juger bien maigres* ».

- Pourtant, comme l'illustrent les travaux préparatoires relatifs à la loi du 29 juillet 1982, le **Parlement** avait entendu conférer une certaine portée aux contrats de plan, afin de **garantir** les cocontractants contre l'inexécution du contrat par l'Etat.

Ainsi, le rapporteur de la commission des Affaires économiques du Sénat expliquait alors : « *le projet propose, en outre, que l'Etat se soumette à la règle des contrats de droit commun, contrairement à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Ceci conduit à penser qu'en cas de non respect des clauses le cocontractant serait en droit de prétendre à des dommages et intérêts. C'est une innovation importante* ».

De même, M. Michel ROCARD, ministre du Plan, avait déclaré devant l'Assemblée nationale : « *la loi était d'autant plus nécessaire pour fournir les moyens juridiques appropriés que nous avons prévu, contre une certaine tendance de la jurisprudence, de garantir les partenaires de l'Etat contre les abus régaliens en matière d'exécution des contrats ou de leur révision* ».

- Dans ces conditions, la responsabilité juridique de l'Etat peut-elle être engagée en cas d'inexécution partielle des contrats de plan ?

A priori, selon une partie de la doctrine, **oui**.

Certes, dans sa décision du 27 juillet 1982 relative à la future loi du 29 juillet 1982, le **Conseil Constitutionnel** avait précisé que « *rien dans les dispositions critiquées ne confère aux prévisions et aux indications qu'elles visent le caractère d'autorisations de recettes ou de dépenses ou de prescription engageant les finances de l'Etat* ».

¹ Cf. « *Les incertitudes de la force juridique des contrats de plan* », Y. MADIOT, in *Revue française de droit administratif*, mars-avril 1997, p. 345.

Certes, tous les contrats de plan stipulent que le respect des engagements de l'Etat reste subordonné à l'inscription des crédits afférents en **loi de finances**.

Il ressort néanmoins de nombreuses décisions jurisprudentielles que le motif tiré par une personne publique de l'insuffisance de ses ressources ne saurait la dégager de son obligation contractuelle de paiement¹.

Par exemple, l'Etat ne peut pas, sans engager sa responsabilité, exciper du manque de crédits votés en loi de finances pour ne pas régler un fournisseur.

• Pour que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée, encore faut-il établir que l'inexécution des contrats de plan fasse grief.

C'est l'argumentation que développe le Conseil régional du **Languedoc-Roussillon** devant le Tribunal administratif de Montpellier.

En effet, le Conseil régional du Languedoc-Roussillon a engagé une procédure devant la juridiction administrative pour voir reconnaître la responsabilité de l'Etat pour non respect de ses obligations contractuelles, et l'octroi **d'indemnités**, en estimant que :

- la carence de l'Etat pour certaines actions du troisième contrat de plan est établie ;

- ce manquement contrevient à l'intention commune des parties ;

- la Région a consenti les engagements contractualisés en contrepartie d'engagements de l'Etat relatifs à la réalisation d'objectifs et d'opérations pour le Languedoc-Roussillon, par ailleurs précisés dans un avenant de 1997 ;

- le désengagement de l'Etat bouleverse donc l'équilibre du contrat, d'autant plus que la Région a accordé à l'Etat en 1997 une avance de 290 millions de francs pour permettre l'achèvement dans les délais contractuels des opérations portées au contrat de plan, ce qui cause un préjudice supplémentaire à la Région ;

De même, la Région Languedoc-Roussillon a engagé une procédure spécifique relative au programme de réaménagement de locaux universitaires, qui avait fait l'objet d'un avenant modificatif d'avril 1997 précisant son coût,

¹ Cf. « La notion de contrat de plan Etat-Région et les responsabilités encourues par les parties », L. LALLIOT, in « Décentralisation et contractualisation, clarifier les règles du jeu », contributions à la journée d'études du 13 septembre 1999 coorganisée par l'Institut de la décentralisation et la Région Nord - Pas de Calais.

son contenu et le contexte administratif et financier des travaux, et pour lequel :

- la Région a achevé les travaux prévus dont elle assurait la maîtrise d'ouvrage ;

- l'Etat n'avait pas entièrement respecté ses engagements au 31 décembre 1998, une partie des travaux prévus sous maîtrise d'ouvrage Etat n'ayant pas été entrepris ;

- les locaux universitaires ainsi construits par la Région ont été remis en pleine propriété à l'Etat, dont le patrimoine se trouve augmenté en conséquence ;

- la Région estime donc que l'Etat s'est ainsi **enrichi** sans cause.

• Dans ses mémoires en **réponse**¹ au nom de l'Etat, le Préfet de région estime notamment :

- « *le non respect par l'Etat de ses engagements financiers - qui ne constituaient en fait que des **objectifs** - ne fait pas **grief** à la collectivité ... le recours n'est donc pas recevable* » ;

- « [la loi du 29 juillet 1982] crée **deux catégories de conventions** ayant chacune une spécificité. La première d'entre elles qui répond à la nécessité de fixer des objectifs prioritaires et des engagements réciproques des parties est **dénuée d'effet direct** et sert de support cadre à la deuxième catégorie de conventions constituée par les contrats particuliers [les conventions d'application]... » ;

- « ... Par ailleurs la jurisprudence du Conseil d'Etat considère que les clauses du contrat de plan correspondent davantage à des objectifs ou à des programmes qu'à des obligations juridiques. Il convient d'ailleurs de noter que quatre décisions du Conseil d'Etat concluent au caractère **non contraignant** des contrats de plan [les arrêts évoqués infra CE 8 janvier 1988 Synchrotron, CE 15 février 1993 Région Nord - Pas-de-Calais, CE 25 octobre 1996 Estuaire écologie, CE 17 novembre 1995 Commune de Thézières] ... » ;

- « ... Les engagements financiers [des contrats de plan] ne sont **pas irrévocables** puisqu'ils sont subordonnés à l'ouverture de moyens financiers suffisants... La clause d'exonération de l'Etat peut être avancée dès lors que les chapitres budgétaires support [c'est-à-dire les chapitres contractualisés] ne peuvent manifestement pas honorer leurs engagements par défaut

¹ Communiqué à votre rapporteur par le Conseil régional.

*d'inscription en loi de finances ; le contraire reviendrait à mettre en cause les pouvoirs du **Parlement**... » ;*

- « ... L'analyse de la réglementation et de la jurisprudence amène donc à conclure à l'absence d'effet direct du contrat et à son caractère non normatif du fait qu'il correspond davantage à des objectifs qu'à des obligations juridiques. En outre le contrat n'entraîne aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des opérations... ».

- s'agissant plus particulièrement du projet de bâtiments universitaires, « ...la Région ne peut apporter de preuves du préjudice subi ».

• Cette argumentation, selon laquelle les engagements des contrats de plan ne sont **ni contraignants, ni irrévocables**, revient à vider les contrats de plan de toute portée concrète : les contrats de plan ne seraient que des contrats d'objectifs.

Cette assertion est d'ailleurs cohérente avec l'idée selon laquelle les engagements des contrats de plan 2000-2006 sont « en pointillés » à partir de 2003.

Il s'agit là toutefois d'une assertion préoccupante à l'heure où les Régions viennent pour la plupart de signer les nouveaux contrats : **il n'est pas sûr que le point de vue ainsi exprimé par l'Etat recouvre toujours la signification que les Régions accordent aux contrats de plan.**

Sans doute convient-il donc que s'engage un **débat parlementaire** de fond sur la portée attachée aux contrats entre collectivités publiques.

C. UN BESOIN DE CLARIFICATION

• Les développements qui précèdent ont démontré un quadruple **besoin de clarification** :

- les contrats de plan s'inscrivent dans un **cadre législatif** obsolète et largement inappliqué (cf. chapitre I) ;

- la **jurisprudence** relative aux contrats de plan est ambiguë. En outre, il n'est guère opportun que les tribunaux tranchent des controverses aussi politiques ;

- l'Etat et les différentes Régions ne semblent pas attacher la même **signification** aux contrats de plan ;

- **l'exécution** des troisièmes contrats de plan soulève des interrogations quant à leur portée.

Au total, la **confiance** nécessaire à la réussite de la démarche contractuelle est ébréchée.

Par contraste, on peut remarquer que dans la plupart des autres pays où la coopération contractuelle entre collectivités se rencontre, « *elle se traduit par des conventions ou des accords qui ont toujours un objectif bien défini... et elle s'inscrit dans un cadre juridique précis... les accords passés sont créateurs d'obligations* »¹.

• Votre rapporteur estime donc indispensable que s'engage au Parlement un débat de fond sur la nature et la portée des contrats de plan, ce débat devant conduire à une **révision de la loi du 29 juillet 1982**.

Ce débat devra notamment répondre aux deux questions suivantes :

- quelle est la portée attachée aux contrats de plan et quelles sont les sanctions possibles en cas d'inexécution des contrats ?

- que peut-on contractualiser ?

• Les termes du débat relatif aux **sanctions** possibles en cas d'inexécution des contrats de plan sont bien connus.

D'un côté, l'existence de **sanctions** crédibles est un facteur de **sécurité** pour les cocontractants, mais aussi pour l'ensemble des collectivités locales partenaires et pour les bénéficiaires des contrats.

Il s'agirait aussi d'une **incitation** forte à contractualiser moins pour contractualiser mieux : l'existence de sanctions pousserait les cocontractants à une sélectivité accrue et à la définition d'objectifs clairs, réalistes et partagés.

En d'autres termes, l'existence de sanctions serait un puissant **aiguillon** pour la réalisation des objectifs assignés à la contractualisation.

Plus généralement, comme l'indiquait M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, dans son rapport sur le débat d'orientation budgétaire de juin 1999, certes « *la rigidité de la dépense publique, [parce qu'elle] limite les possibilités de redéploiement et, à l'extrême, heurte quelque peu le principe de l'autorisation parlementaire annuelle, dans la mesure où elle conduit à une sorte de carte forcée..[cette rigidité] est incontestablement une contrainte... Pour autant il faut bien voir*

¹ Cf. « *La coopération contractuelle en Europe* », G. MARCOU, in *Pouvoirs locaux* n°41, 1999.

*que la rigidité de la dépense ne fait que traduire au niveau budgétaire l'insertion de l'Etat dans un faisceau de relations de nature quasi contractuelle qui n'est autre que le signe d'une certaine **modernité de l'action publique** ».*

- Inversement, la DATAR estime que des sanctions seraient au mieux inefficaces : *« au sein de l'Etat, les gels et les annulations interviennent en dernière extrémité. On peut donc penser qu'ils auraient lieu en dépit des sanctions, ou bien que les partenaires, conscients du risque de non respect, **refuseraient** de contractualiser ».*

Par ailleurs, selon la direction du Budget, *« il n'est évidemment pas souhaitable d'assortir de mécanismes de sanction les contrats de plan, parce qu'ils reflètent à un moment donné des priorités qui peuvent évoluer et qu'ils portent essentiellement sur des projets d'investissement dont le coût est difficile à évaluer et le rythme d'exécution soumis à des aléas de toute nature ».*

En d'autres termes, les contrats de plan auraient besoin d'une exécution **souple**.

Enfin, la création de mécanismes de sanction paraît peu compatible avec le flou du **suivi** du contrat.

Certaines régions estiment ainsi *« qu'il paraît peu envisageable d'instaurer des sanctions financières en cas de non-respect des engagements ».*

Au total, l'arbitrage entre sécurité juridique et souplesse d'exécution semble difficile.

Il n'en demeure pas moins que cet arbitrage doit être précisé. En effet, compte tenu de l'expérience des troisièmes contrats de plan, **l'ambiguïté** n'est plus **constructive**.

- Certaines régions proposent d'ailleurs des solutions pour sortir du **dilemme** entre souplesse et sécurité.

Une première solution, radicale, consisterait à *« remettre en cause la volonté de tout rassembler dans un même cadre, et casser le mythe du contrat de plan point de passage fondamental de l'action publique, comme la réalité l'a d'ailleurs fait, souvent avec bonheur, comme l'illustrent les exemples du plan université 2000, des transferts CFI, des conventions ferroviaires, etc. ».*

En d'autres termes, la portée des contrats de plan étant limitée à un contrat d'objectifs, les cocontractants focaliseraient plutôt leur attention sur la signature de **contrats particuliers** auxquels ils assigneraient la portée qu'ils entendent.

• Une seconde solution part du constat selon lequel les contrats de plan recouvrent des réalités et des programmes de nature différente, qui appellent des **régimes juridiques différents** :

- « *des opérations d'investissement (routes, enseignement supérieur, etc.). Par essence, ces opérations répondent à des enjeux stratégiques pour une région. Leur inscription ne devrait intervenir qu'en fonction du niveau et de la qualité de la préparation des opérations. Leur mise en cause ne devrait pas être possible ;*

- *des actions en articulation avec la conjoncture économique. La programmation de ces crédits est très étroitement liée aux fluctuations de la conjoncture. Après une période atone, ces crédits ont ainsi connu un nouvel engouement à partir du second semestre 1998. De plus ce type d'opérations devrait pouvoir être remis en cause s'il ne correspond pas, ou plus, aux attentes du terrain, ni aux objectifs visés ;*

- *enfin, des actions dont le fait générateur relève de décisions publiques. L'exemple type de cette catégorie est la politique de développement local qui a connu une consommation annuelle constante du début à la fin du contrat de plan. Ce type d'opérations devrait pouvoir être remis en cause s'il ne répond plus aux objectifs visés ».*

Cette distinction s'inscrirait dans le prolongement de la **jurisprudence** relative aux contrats de plan. En effet, il ressort des arrêts du Conseil d'Etat que la faible portée des contrats est liée au flou de leur rédaction.

Inversement, dans un arrêt du 13 décembre 1993 *Syndicat mixte pour le développement d'activités économiques dans le Blayais*, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a accordé une indemnité pécuniaire de 360 000 francs pour non respect d'une convention « *passée en forme de contrat régional de plan au sens de l'article 16 de la loi du 29 juillet 1982* », en estimant que cette convention comportait des dispositions précises la rendant pleinement applicable.

Certains observateurs ont donc proposé que les contrats de plan recouvrent des dispositions de nature différente, depuis un « *bloc contractuel* », jusqu'à des dispositions relevant seulement de l'annonce d'objectifs communs. Ce dispositif poserait d'autant moins de problèmes que les clauses du contrat de plan sont divisibles, les articles ou chapitres ayant

leur autonomie¹. Cette solution ne remettrait donc pas en cause l'unité et le rôle de mise en cohérence du contrat.

- Votre rapporteur a ici esquissé quelques **pistes**, qu'il ne lui appartient aucunement de trancher.

Il lui semble toutefois indispensable que les cocontractants soient en **accord** sur la signification qu'ils accordent aux contrats de plan, ce qui suppose un débat national et/ou des précisions, propres à chaque région, inscrites dans les contrats.

¹ Cf. « *Les incertitudes de la force juridique des contrats de plan* », Y. MADIOT, in *Revue française de Droit administratif*, mars-avril 1997.

Chapitre V :
La procédure de contrat de plan transforme
la décision publique

V. LES CONTRATS DE PLAN SYMBOLES ET VECTEURS DE LA LENTE MODERNISATION DE L'ETAT

A. *LES CONTRATS DE PLAN SONT DES SYMBOLES ET DES VITRINES DE LA MODERNISATION DE L'ETAT*

Les contrats de plan devraient être des **vitrines** emblématiques de la modernisation de l'Etat.

En effet, les contrats de plan symbolisent le passage d'une **administration de commandement** à une administration plus humble, plus pragmatique, plus rationnelle et plus ouverte.

La contractualisation, c'est-à-dire le fait d'établir des relations contractuelles là où il n'y avait auparavant que des relations d'ordre¹, de renoncer à l'utilisation de prérogatives réglementaires unilatérales et de négocier « en face à face » autour de problèmes concrets, répond ainsi à **l'aspiration** d'un Etat plus humain.

En outre, la démarche contractuelle est indissociable du développement de la **concertation**. D'un côté, l'avènement de la contractualisation se fonde sur la nécessité de gérer les interdépendances entre les pouvoirs publics, donc d'une concertation sur les fins. De l'autre, la contractualisation favorise la planification, qui appelle une concertation sur les moyens. La démarche contractuelle s'appuie donc sur un discours résolument **partenarial**.

Par ailleurs, les contrats de plan renforcent la dimension spatiale de la **présence de l'Etat** : la contractualisation répond aussi aux aspirations d'un Etat plus **proche** et davantage au fait des réalités locales.

¹ Cf. « Contractualisation et planification », Jean-Marie PONTIER, in *Revue du Droit Public*, n°3, 1993.

Enfin, lorsque les contrats de plan accroissent la rationalité, la transparence et la prévisibilité de l'action de l'Etat, ils en renforcent aussi la **légitimité**, « *une légitimité moins innée que naguère et qui doit désormais s'acquérir, au jour le jour, au travers des pratiques et des résultats, dans un environnement concurrentiel (collectivités décentralisées, Europe, associations, ...)* », comme le souligne le ministère de l'Emploi et de la Solidarité. La contractualisation peut ainsi participer de la (re)légitimation de l'action de l'Etat.

Au total, les contrats de plan bénéficient d'une image de **modernité**.

B. LES CONTRATS DE PLAN CONSTITUENT EN PRINCIPE UN LEVIER POUR LA MODERNISATION DE L'ETAT.

Comme l'indique le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, « *les contrats de plan peuvent souvent constituer un levier de modernisation des modalités d'intervention de l'Etat* » :

- en premier lieu, les contrats de plan favorisent *a priori* la « *transversalité des actions et la **coordination** des politiques* » impulsées par les différentes administrations centrales d'un même ministère. En effet, dans le cadre de la préparation des contrats, « *plusieurs directions doivent donner une seule réponse à chaque service déconcentré et l'ensemble de ces réponses doivent former la cohérence d'une politique* ». En d'autres termes, la procédure de contrats de plan oblige les administrations centrales d'un même ministère à se concerter un minimum, ce qui n'est pas toujours le cas autrement ;

- en outre, la « *procédure de contrat de plan met en tension les directions d'administrations centrales et les services déconcentrés avec les autorités et les services des collectivités locales* ». Cela conduit l'Etat « *à objectiver ses critères et sa rationalité* » : pour convaincre ses partenaires, l'Etat doit mieux fonder ses choix afin de pouvoir les **justifier** ;

- de même, « *la rencontre de deux centres décisionnels (Etat et collectivités locales) et la nécessité de parvenir à une entente sur des projets communs conduit progressivement l'administration centrale à chercher davantage encore l'évaluation des politiques* » ;

- enfin, « *comme toute démarche à vocation globale, l'exercice des contrats de plan Etat-Région reste un levier d'action privilégié pour **corriger** certaines insuffisances constatées et avérées (notamment en matière de suivi des opérations d'investissement) ou pour faire évoluer dans le sens souhaité les pratiques administratives* ».

Plus généralement, la nécessité pour les administrations d'expliquer leurs choix et de convaincre leurs partenaires est source de **transparence** et de **rationalité** pour l'action de l'Etat. Les contrats de plan Etat-Région pourraient ainsi favoriser la **cartographie** des équipements et des besoins, ainsi que l'élaboration de schémas directeurs. En outre, la procédure de contrats de plan favorise le développement de **l'expertise** des préfetures de région.

Par ailleurs, selon le ministère de l'Intérieur, à l'occasion des arbitrages rendus sur les actions à engager dans le cadre des contrats de plan, « *les services préfectoraux doivent faire preuve d'une très grande réactivité, et d'une capacité d'organisation et d'adaptation importante, ce qui suppose qu'ils soient en mesure de mobiliser très rapidement les réseaux de compétences dans les régions et les départements* » : les modalités de préparation des contrats de plan favoriseraient donc la **réactivité** et le **travail en réseau** des administrations déconcentrées.

De plus, la contractualisation peut concourir à l'hybridation entre les administrations de gestion et les administrations de **mission**. Par exemple, les rectorats, traditionnellement plutôt des services de gestion, ont été résolument inscrits dans une dynamique de **projets** par le programme « Université 2000 ».

Enfin, les contrats de plan « *en obligeant les acteurs à se projeter dans l'avenir, sont facteurs de **mobilité*** »¹.

Au total, selon le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, « *La procédure de contrat de plan Etat-Régions représenterait **un plus** en termes de qualité de l'action administrative* » : les contrats de plan constituent un levier de changement et de modernisation pour les administrations de l'Etat.

Il s'agit toutefois d'un levier relativement court.

C. LES CONTRATS DE PLAN ONT FAVORISÉ LA CONCERTATION ENTRE LES SERVICES DE L'ETAT

- Votre rapporteur a demandé à l'ensemble des ministères concernés par la contractualisation si la procédure de contrat de plan Etat-Région influençait **effectivement** l'organisation ou la façon de travailler de leurs services.

En réponse, la plupart des ministères estiment, à l'instar du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, que la préparation des contrats de plan conforte les **échanges d'information** entre les administrations centrales et les services déconcentrés, au sein « *d'une démarche à la fois descendante et ascendante* »,

¹ Cf. la circulaire du Premier ministre du 31 mars 1992.

où se croisent la vision générale des administrations centrales, et « *les données et appréciations du terrain, aujourd'hui indispensables à l'allocation optimale des ressources publiques* ».

De la sorte, selon le ministère de l'Agriculture, « *l'élaboration des contrats de plan permet aux différentes directions [centrales] d'appréhender de façon plus globale les problèmes qui se posent dans les régions. Parallèlement, les services déconcentrés perçoivent mieux les contraintes afférentes aux diverses politiques concernées* ».

La procédure de contrat de plan Etat-Région **valorise** ainsi **l'expertise déconcentrée**.

Par ailleurs, la procédure de contrat de plan favorise « *la concertation* » et les échanges d'information entre services déconcentrés ou entre administrations centrales de ministères différents. Par exemple, selon le ministère de la Défense « *la contractualisation met en rapport plusieurs organismes qui, sans cet exercice, ne travailleraient pas spontanément ensemble* ».

De même, selon le ministère de l'Equipement, « *la procédure de contrat de plan a constitué pour les services du ministère une opportunité de travail avec les différents services de l'Etat au niveau territorial* », et la procédure de contrat de plan « *met en oeuvre des processus de coordination* » des directions du ministère, notamment en matière de « *politiques urbaines (habitat, action foncière, déplacements) et de politiques multimodales de transport* ».

Au total, selon le ministère de l'Emploi et de la Solidarité « *l'influence des contrats de plan sur la façon de travailler des services est indéniable et se remarque [notamment] par une plus grande transversalité* ».

Il semble ainsi que la procédure de contrat de plan tende à accroître l'importance des **politiques** par essence **interministérielles**, comme la politique de la Ville et la promotion de l'égalité homme-femme, ou, dans une moindre mesure les actions en faveur du Tourisme ou de la Jeunesse. Par exemple, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité précise que la mise en oeuvre d'approches globales « *renforce la légitimité et la pertinence de l'intervention des déléguées régionales aux droits des femmes sur les questions emploi-formation vis-à-vis des autres services déconcentrés* ».

La procédure de contrat de plan pourrait aussi légèrement renforcer le rôle des « petits » ministères et des « petites » administrations centrales.

L'influence des contrats de plan sur les pratiques administratives de l'Etat est donc **réelle**.

- Cette influence est néanmoins **limitée**.

En premier lieu, la procédure de contrat de plan « *ne change pas fondamentalement l'organisation ou la façon de travailler des services* » de l'Etat concernés par les aides aux entreprises (Commerce extérieur, Industrie), comme le reconnaît notamment le secrétariat d'Etat à l'Industrie. En effet, l'inscription de dispositifs d'intervention économique dans un contrat de plan constitue beaucoup plus un outil de programmation budgétaire que la traduction d'une logique de projet.

De même, la Direction du Budget estime que « *la **procédure budgétaire** est dans l'ensemble peu affectée par l'existence des contrats de plan* ».

Par ailleurs, le développement de l'organisation en réseau des services de l'Etat est particulièrement **lent**. Les échanges d'information entre administrations, centrales ou déconcentrées, sont encore étroitement limités par la prégnance d'une logique ministère et sectorielle, par la **dispersion géographique** des services déconcentrés, par le **formalisme** procédural et l'atmosphère de confrontation des réunions interservices, par l'insuffisance des capacités **d'expertise** transversale dont disposent les préfets pour impulser des coopérations interministérielles, enfin par la **résistance** de certains « grands » ministères, comme l'Equipement ou l'Enseignement supérieur.

Plus généralement, l'influence de la contractualisation Etat-Région était limitée par l'importance relative des engagements portés aux contrats de plan : moins de **1 % des dépenses annuelles de l'Etat**, et moins de un dix-millièmes des dépenses de certains ministères (Défense, Justice).

Enfin, les échanges d'information induits par la procédure de contrat de plan sont limités à la période de préparation et d'élaboration des contrats (un an à un an et demi) : il ne semble guère que les modalités **d'exécution** des contrats favorisent la mise en réseau des administrations.

- En conclusion, la préparation des contrats de plan favorise, de manière limitée, mais réelle, la concertation entre administrations de l'Etat.

Il y a toutefois un saut qualitatif entre ces échanges d'information, et la **coordination interministérielle des politiques publiques**, c'est à dire la mise en cohérence des objectifs poursuivis par l'ensemble des administrations.

Il ne semble pas que ce saut qualitatif ait été véritablement effectué.

D. LA COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE DES CONTRATS DE PLAN DEMEURE INSUFFISANTE

1. Les contrats de plan : un exercice interministériel

- *A priori*, la procédure de contrat de plan devrait favoriser la **coordination interministérielle**.

D'ailleurs, selon la DATAR, « *les contrats de plan **sont** un exercice de coordination interministérielle. Dans chaque région, la stratégie de l'Etat est un choix de développement global qui organise l'action d'une vingtaine de départements ministériels. L'action de chaque ministère y figure en tant que partie intégrante d'un ensemble* ».

En fait, il semble plutôt, comme l'indique la Direction du Budget, que « *la mise au point des contrats de plan est par construction une procédure qui associe la quasi totalité des départements ministériels* ».

En d'autres termes, les contrats de plan sont **formellement** un exercice interministériel. Certes, cela facilite la préparation de projets interministériels, mais cela n'est aucunement le gage d'une réelle coordination interministérielle de l'ensemble des actions contractualisées.

- Il semble que la procédure de contrat de plan catalyse parfois la coordination interministérielle de certaines politiques, et la mise en cohérence des actions de l'Etat sur un territoire.

Ainsi, selon le ministère de la Culture, « *la procédure de contrat de plan permet de favoriser la coordination interministérielle entre les services déconcentrés de l'Etat lorsque l'inscription de **projets pluridisciplinaires**, et plus particulièrement avec les ministères du Tourisme, de l'Education nationale et de la Jeunesse et des Sports, appelle l'instruction de crédits de plusieurs départements ministériels* ».

En d'autres termes, la procédure de contrats de plan facilite le choix de projets qui mobilisent plusieurs ministères, ce qui les oblige ensuite à se coordonner.

Comme votre rapporteur l'a déjà exposé, la procédure de contrat de plan renforce aussi le rôle des ministères dont l'action est relativement transversale. Par exemple, selon le ministère de la Jeunesse et des Sports « *la procédure de contrats de plan Etat-Région **conforte** le ministère dans son souci permanent de maintenir au plan de l'administration centrale comme des services régionaux, une cohérence entre les différentes formules contractuelles*

en concertation avec certains autres ministères, notamment le ministère de la Ville, le ministère de la Culture et de la Communication, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, mais aussi le ministère de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie, ou à un degré moindre, les départements ministériels en charge du tourisme et de l'environnement ».

De même, selon le ministère de l'Emploi et de la Solidarité « *la coordination des politiques publiques en matière **d'emploi** est renforcée par la procédure de contrat de plan, à la faveur notamment d'axes tels que l'économie sociale, la parité homme-femme, la formation de travailleurs sociaux... Cette coordination se trouve encore renforcée par l'adossement aux investissements contractualisés de crédits de fonctionnement contractualisés par l'Etat* », mais il est vrai que « *l'unité même du ministère de l'Emploi et de la Solidarité constitue l'assurance d'une coordination des politiques publiques en matière d'emploi et de solidarité* ».

Enfin, le Commissariat général du Plan souligne que la procédure de contrat de plan permet la mobilisation et la coordination, au sein de l'Etat, « *des établissements publics, des offices, notamment des offices agricoles, des agences comme l'ADEME ou l'ANVAR, des organismes des recherche, des sociétés nationales, etc.* ».

- Néanmoins, la procédure de contrat de plan n'exerce qu'une influence mécanique limitée sur la coordination interministérielle.

En effet, sauf à affaiblir la notion de coordination, le fait d'associer tous les ministères à l'élaboration d'un même document ne garantit nullement que leurs actions seront réellement coordonnées, c'est à dire qu'elles concourront aux mêmes **objectifs** : il est ainsi difficile de prétendre que le budget de l'Etat « coordonne » pleinement l'ensemble des politiques publiques.

Le développement de la coordination interministérielle réclame donc une **volonté** résolue et des moyens adaptés, à la DATAR, comme dans les ministères, les préfetures de région et les services déconcentrés de l'Etat.

Or, la plupart des administrations sont relativement peu enclines à coordonner leurs actions et, si la DATAR et les préfetures de région ont bien la volonté de coordonner les politiques contractualisées, elles n'en ont pas toujours les **moyens**.

2. La DATAR n'a pas les moyens nécessaires à la coordination nationale des politiques contractualisées

La **DATAR** est investie d'une **mission** de coordination étroite des politiques contractualisées, mais les Régions **s'interrogent** sur son rôle effectif en la matière.

Certes, la DATAR assure avec une **efficacité** et une célérité reconnues, et malgré des moyens réduits (une cellule dédiée de 4 personnes, renforcée en cas de besoin par des collaborations ponctuelles), **l'ingénierie procédurale** des contrats de plan : élaboration et rédaction des circulaires et définition des calendriers, puis secrétariat général de la procédure : envoi et réception des courriers aux préfets et aux ministères ; information des administrations ; centralisation des demandes des préfets ; récapitulation des propositions des ministères ; convocation, organisation et synthèse des réunions interministérielles et des CIADT ; suivi de l'exécution des contrats etc.

Certes, la DATAR avait édicté pour les contrats de plan 1994-1999 des **procédures** d'élaboration en principe fortement interministérielles : *« les préfets n'adressent à la DATAR que des propositions globales de développement. Les ministères prennent connaissance de la partie qui les concerne et instruisent celle ci dans le cadre de documents uniques où figure l'action de tous les départements ministériels ».*

Certes, la DATAR, service du Premier ministre, a préparé les grands **arbitrages** politiques rendus par les conseillers du Premier ministre chargés de l'Aménagement du territoire, notamment sur les « enveloppes » attribuées à chaque région et à chaque ministère.

Certes, selon le ministère de l'Emploi et de la Solidarité *« lors des réunions organisées [par la DATAR] à la DATAR ou à Matignon, il n'est pas rare que la position d'un ministère s'affine au regard des principes et des réponses énoncés par d'autres ministères ».* De même, selon le secrétariat d'Etat au Commerce extérieur, *« la coordination interministérielle est permanente et existe à plusieurs niveaux, ...[notamment] lors des discussions budgétaires (avec le Budget, la DATAR) »* : en d'autres termes, les réunions interministérielles organisées par la DATAR constituent bien des **opportunités** pour la coordination des politiques de l'Etat.

Néanmoins, certaines Régions regrettent que *« la DATAR ne coordonne pas assez les outils d'aménagement du territoire et l'environnement du contrat de plan (PAT, fonds structurels) avec le contrat de plan lui-même ».*

Par ailleurs, **l'influence** de la DATAR sur la coordination des actions contractualisées est **difficile à appréhender** : il semble que la DATAR assure beaucoup plus l'ingénierie procédurale des contrats de plan qu'une mission de réflexion transversale sur les politiques et les projets contractualisés.

En réponse à votre rapporteur la DATAR indique d'ailleurs « *il est difficile de reconstituer quelles dispositions [retenues] avaient été proposées au cabinet du Premier ministre par la DATAR* ». En revanche, plusieurs réponses ministérielles mentionnent des propositions, finalement non reprises, qui avaient été avancées par la DATAR (comme la contractualisation des transports collectifs urbains, qu'il pouvait paraître logique de coordonner avec les infrastructures routières périurbaines).

En fait, il semble que la DATAR ne dispose pas des **moyens d'expertise** suffisants pour porter en amont une **appréciation** technique sur la coordination interministérielle des contrats de plan ou sur leur cohérence au regard des impératifs d'aménagement du territoire, puis, le cas échéant, pour infléchir les orientations retenues par certains ministères.

En effet, les moyens humains alloués à la DATAR pour son rôle pivot en matière de contrats de plan, de l'ordre d'une dizaine de personnes équivalent-temps plein¹, sont étonnamment modestes.

La coordination interministérielle des contrats de plan est donc très limitée à l'échelle nationale, et votre rapporteur regrette que le transfert de la coordination des contrats de plan du Commissariat général du Plan à la DATAR, décidé pour la troisième génération de contrats, ne se soit pas accompagné de la mise en place des moyens nécessaires pour que la DATAR puisse réellement impulser une politique cohérente **d'aménagement du territoire** au travers des contrats de plan.

Ce manque de coordination se retrouve d'ailleurs au niveau de chaque région.

3. La coordination interministérielle des contrats de plan reste très limitée au niveau régional

La procédure de contrat de plan renforce le rôle des **préfectures de région**, et plus particulièrement des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR), qui, lors de l'élaboration des contrats, assurent la coordination des services régionaux de l'Etat en liaison avec les préfets de départements.

¹ La DATAR n'a pas transmis d'évaluation précise à votre rapporteur.

Les services des SGAR ont d'ailleurs été étoffés pour répondre aux besoins suscités par la préparation et le suivi des contrats de plan.

Il devrait en résulter une meilleure coordination des politiques publiques en région.

Cependant, les appréciations des **Régions** sont **mitigées**. Certes, les Régions reconnaissent que la procédure de contrat de plan « favorise le rôle des SGAR », mais la plupart estiment que « le contrat de plan n'influence que faiblement la coordination interministérielle », et certaines concluent même que, dans le cadre des contrats de plan, « la coordination [interministérielle] serait souhaitable » ou, plus crûment, « qu'il n'y a **pas** de coordination interministérielle ».

En effet, la contractualisation ne favorise la coordination interministérielle que lors de la préparation des contrats. Par la suite, les administrations déconcentrées **exécutent** les contrats de manière très largement **autonome**.

Le ministère de l'Agriculture reconnaît ainsi honnêtement que la coordination interministérielle « **n'existe plus** après la signature des contrats de plan hormis pour quelques thèmes (conventions de massifs, projets interrégionaux) où peuvent intervenir de façon complémentaire les ministères de l'Agriculture, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (FNADT) et de l'Industrie, ainsi que lors de la synthèse annuelle des engagements pris par chacun des ministères ».

Cela s'explique notamment, selon la Direction du Budget, par le fait que « l'exécution des contrats relève fondamentalement du contexte budgétaire de chaque ministère ».

Par ailleurs, même lors de la préparation des contrats, la coordination interministérielle déconcentrée est bridée par la pré-ventilation **sectorielle** des crédits, qui limite aussi bien les incitations pour les administrations déconcentrées à coopérer, que les marges de manoeuvre des préfets pour la négociation des contrats.

En outre, la coordination interministérielle déconcentrée de la préparation des contrats de plan est bridée par l'insuffisance des **moyens d'expertise** transversale des SGAR.

Par exemple, la plupart des SGAR ne disposent pas des données ou des moyens de cartographie nécessaires pour effectuer une synthèse des besoins locaux dans les différents secteurs. De même, les SGAR ne sont guère en mesure de conduire des études d'impact transversales des contrats de plan, notamment en matière d'emploi ou d'environnement.

De même, la coordination interministérielle est limitée par la rotation rapide des **préfets** de région, par leur méconnaissance des départements de la région autres que celui où ils sont installés, et qu'ils ne peuvent en principe quitter, enfin, par leur autorité de fait inégale sur les services déconcentrés, dont ils ne sont pas toujours assez les « patrons ».

Au total, plutôt que de coordonner les interventions de l'Etat autour d'objectifs communs à l'ensemble de ses administrations, les contrats de plan se contentent souvent, au mieux d'organiser la complémentarité de leurs financements et d'arbitrer entre leurs objectifs dissonants, au pire de **juxtaposer** des politiques sectorielles sans véritable articulation.

Votre rapporteur ne peut donc que rejoindre les préconisations du Conseil économique et social, formulées dans son avis des 27 et 28 octobre 1998 sur le Développement local et les politiques d'aménagement du territoire : « *le Conseil économique et social estime indispensable de renforcer la mission de coordination que peuvent exercer les **préfets** de région vis-à-vis des différents services de l'Etat implantés sur leur territoire. Au delà de ce renforcement, devraient être recherchés les moyens d'assurer la **continuité** de leurs interventions afin d'éviter que soient freinées en cours de mise en oeuvre des actions de développement déjà engagées* ».

Comme le résume¹ M. Christian PONCELET, Président du Sénat, « *les préfets doivent enfin devenir de véritables partenaires pour les élus locaux en assumant la **coordination** de l'ensemble des services déconcentrés. Ils doivent être capables **d'engager** l'Etat et tout l'Etat* ».

E. LES CONTRATS DE PLAN N'ONT GUÈRE D'EFFET D'ENTRAÎNEMENT SUR LA DÉCONCENTRATION

• Selon le ministère de l'Intérieur, la procédure de contrat de plan offre aux services déconcentrés une double « **garantie** » :

D'un côté, « *ils ont été **associés** à l'élaboration des schémas stratégiques de la région avec la possibilité de faire valoir leurs priorités et ils participent à la préparation des contrats de plan et à la négociation avec les collectivités locales, ce qui leur permet de disposer d'une vision claire et pluriannuelle des principales actions qui seront engagées dans la région* ».

¹ Cf. allocution du 13 octobre 1999 lors du 69ème congrès de l'Assemblée des départements de France.

De l'autre, « *la procédure de contrat de plan permet de **sensibiliser** les départements ministériels sur les projets qu'ils devront conduire pour l'exécution du contrat de plan, et les services déconcentrés disposent d'une enveloppe financière permettant de mettre en oeuvre les projets qu'ils auront identifiés* ».

Au total, la procédure de contrats de plan « sécurise » un peu les services déconcentrés de l'Etat, ce qui peut favoriser la **déconcentration**.

Par ailleurs, le ministère de l'Équipement, des transports et du logement indique que « *la procédure des contrats de plan a constitué une **opportunité** pour accentuer ses efforts de déconcentration et de travail en réseau,... et développer le rôle des directeurs régionaux de l'équipement qui jouent auprès des préfets de région un rôle important dans les négociations* ».

Enfin, certains ministères ont veillé à respecter la méthode **d'élaboration déconcentrée** des contrats de plan édictée par la DATAR. Ainsi, le ministère de la Jeunesse et des Sports indique « *avoir respecté, au stade de la préparation, la volonté du Gouvernement de favoriser l'émergence d'une véritable réflexion prospective menée de façon autonome par les préfets de région, en collaboration avec les services et en concertation avec les acteurs locaux* ».

• Néanmoins, les troisièmes contrats de plan ne semblent avoir eu qu'un **effet d'entraînement limité** sur la déconcentration de l'Etat.

Selon certains ministères, cela s'expliquerait par le haut niveau de déconcentration déjà atteint. Par exemple, le secrétariat d'Etat à l'Industrie précise que « *la déconcentration totale de ses interventions en faveur des petites et moyennes industries était déjà très largement effective dès avant les troisièmes contrats de plan* ». De même, pour le ministère de l'Agriculture « *le contrat de plan n'entraîne pas un besoin de déconcentration supplémentaire, une bonne partie des crédits du ministère, en contrat de plan ou hors contrat de plan, étant d'ores et déjà déconcentrée* ».

Pour certains ministères, la déconcentration n'est d'ailleurs **pas liée** aux contrats de plan. Ainsi, au ministère de l'Agriculture « *la déconcentration n'est pas une conséquence de la procédure de contrat de plan. Elle est fondée sur les dispositions de la loi de 1992 que le ministère achèvera de mettre en application durant l'année 2000* ».

Par ailleurs, comme l'indique le ministère de la Défense « *l'exercice a été trop **marginal** pour favoriser une déconcentration substantielle et observable des services* » des ministères régaliens (Défense, Justice, Coopération, Affaires étrangères).

Au total, certaines Régions indiquent que la procédure de contrat de plan ne semble exercer aucun effet particulier sur la déconcentration des administrations de l'Etat.

- Enfin, la **gestion budgétaire** des contrats de plan n'a pas été déconcentrée.

Certes, selon la direction du Budget « *la gestion déconcentrée des budgets civils de l'Etat est en croissance régulière depuis plusieurs années, plus nettement pour les crédits de titre IV (80 milliards de francs en 1995, 117 milliards de francs en 1998), que pour les crédits de titre VI (54 milliards de francs en 1995, 56 milliards de francs en 1998). Ceci est le reflet de la faveur avec laquelle l'Etat considère cette modalité de gestion de ses crédits. L'existence des contrats de plan a évidemment créé un contexte favorable à ce phénomène* ».

Cependant, comme le regrettent les Régions, « *l'intégration dans les contrats de plan de lignes ministérielles de droit commun ne facilite en aucune façon la déconcentration des crédits en région* ». En effet, la contractualisation des investissements de l'Etat n'emportait pas modification du « classement catégoriel » qui détermine leurs modalités de gestion : la plupart des crédits d'investissements des troisièmes contrats de plan étaient ainsi encore délégués chaque année à l'initiative des ministères.

Selon le ministère de l'Emploi et de la Solidarité « *le cours des choses devrait s'en trouver modifié avec la réforme du décret de 1972 sur les investissements civils de l'Etat, qui sera en vigueur pour les quatrièmes contrats de plan* ».

Mais il semble bien, comme le conclut une Région, que « *la procédure de contrat de plan ne favorise pas par elle même la déconcentration de la gestion* » : les contrats de plan ne constituent guère un **levier** pour promouvoir la déconcentration.

La plupart des Régions souhaitent donc que soit enfin « *donné suite à la proposition du rapport de M. CHÉRÈQUE, consistant à mettre à la disposition du Préfet de Région une **enveloppe globale déconcentrée** pour gérer les contrats de plan* ».

En conclusion de l'ensemble de cette partie, il semble bien que la procédure de contrat de plan soit un levier d'action pour la modernisation de l'Etat, mais qu'il s'agisse là d'un levier trop court pour impulser une véritable dynamique de progrès, à moins d'être relayé par une volonté politique sans faille.

VI. LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN A ACCOMPAGNÉ L'ÉMERGENCE ET LA MATURATION DES RÉGIONS

A. LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN MODIFIE PEU L'ORGANISATION DES RÉGIONS, MAIS STIMULE LE DÉVELOPPEMENT DE LEUR EXPERTISE

- Votre rapporteur a demandé aux Régions dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Région influence l'organisation ou la façon de travailler de leurs services.

En réponse, la très large majorité des Régions estiment que les contrats de plan « *n'influencent pas fondamentalement l'organisation ou la façon de travailler de leurs services* », si l'on excepte la **charge de travail** supplémentaire lors de la préparation des contrats. En effet, selon les Régions :

- « *les crédits contractualisés représentent une part minime par rapport à ceux qui ne le sont pas* » ;

- « *la Région ne prend la maîtrise d'ouvrage, au titre du contrat de plan, que des actions relevant de sa compétence. Pour les autres elle n'apporte que son cofinancement* » ;

- « *de plus l'essentiel des crédits concernent les infrastructures routières et ferroviaires, l'enseignement supérieur... domaines relevant des compétences de l'Etat* » ;

- les services de la Région sont d'ores et déjà une « *administration de mission* » ;

- « *les services travaillent en fonction du plan [régional et non du seul contrat de plan]* » ; etc.

Les Régions indiquent toutefois « *veiller à ce que les actions contractualisées « soient bien intégrées dans l'ensemble de [leur] politique* », de sorte que « *l'organisation et le management des services prennent en compte la structure du contrat de plan* » et que le contrat de plan est l'occasion de « *mettre en place des procédures transversales au sein de la Région (comités de pilotage, réunions thématiques)* ».

- Cependant, la procédure de contrat de plan peut catalyser des démarches **prospectives**.

Certes, la plupart des Régions ne se sont pas dotées de services de prospective et/ou de systèmes d'information géographique, de sorte que leurs moyens demeurent limités.

Certes, le contrat de plan est formellement « *indépendant de toute démarche prospective* », de sorte que certaines Régions ont préféré conduire des exercices de prospective en dehors du cadre et du calendrier fixés par les contrats de plan.

Néanmoins, l'élaboration des contrats de plan peut inciter l'Etat, les Régions et les autres collectivités locales à lancer des réflexions prospectives leur permettant de préparer leurs grandes orientations stratégiques. De même, la procédure de contrat de plan « *favorise une démarche prospective dans la mesure où les actions prévues au contrat de plan s'inscrivent dans la pluriannualité* ».

En outre, la procédure de contrat de plan peut catalyser des travaux prospectifs, car elle permet de les **valoriser** et de les diffuser.

• Plus généralement, la procédure de contrat de plan favorise le développement de **l'expertise** des Régions, comme des Départements et des grandes Villes :

- en réponse aux besoins d'appui méthodologique exprimés par les autres collectivités locales qui souhaitent « monter des dossiers » ;

- en réponse aux transferts de **compétences** induits *de facto* par les contrats de plan ;

- enfin, pour améliorer la négociation, puis la connaissance, voire le contrôle par les Régions des actions qu'elles cofinancent.

Par exemple, certaines Régions appelées à cofinancer la **recherche** dans le cadre des contrats de plan, lasses de financer « en aveugle », au niveau national, des organismes de recherche nationaux ayant des implantations régionales, ont d'abord cherché à tisser des liens directs avec les laboratoires implantés en région.

Par la suite, ces Régions se sont progressivement dotées des moyens d'expertise nécessaires pour recenser les programmes de recherche de ces laboratoires, puis pour porter une appréciation sur ces projets, enfin pour proposer des axes de développement.

Aujourd'hui, nombre de Régions sont désormais en mesure de conduire de véritables **politiques régionales** en matière de recherche et de

verser des aides directement aux centres de recherche implantés en région, en fonction de l'avancée réelle de leurs programmes.

De même, les Régions ont recruté des spécialistes en matière d'environnement, de transport ferroviaire, de politique de la ville ou d'enseignement supérieur. Par exemple, le Conseil régional de Picardie s'est doté en 1992 d'un service spécialisé dans les questions universitaires et de recherche, par la suite transformé en direction.

Par ailleurs, la procédure de contrats de plan est l'occasion d'échanges approfondis entre les élus et les services des Régions, et ceux des autres collectivités locales, ce qui contribue à améliorer la **connaissance** des **territoires** par les services régionaux.

B. LE CONTRAT DE PLAN SOURCE DE LÉGITIMITÉ POUR LA COLLECTIVITÉ RÉGIONALE

La DATAR souligne que la procédure de contrats de plan « *donne un poids important à la Région* ».

- En effet, comme l'indique une Région, la procédure « *met en évidence le rôle de coordination de la Région par rapport aux autres collectivités* »... elle confère à la Région un rôle de « ***fédérateur*** » des acteurs locaux face à l'Etat.

En particulier, la négociation bilatérale des contrats de plan, puis leur signature solennelle par le Président du Conseil régional, seul « face » à l'Etat, donne à la Région « ***un rôle pivot*** » et constitue une occasion pour la Région de s'affirmer face à des Départements et à des Villes dont l'importance budgétaire demeure globalement, sinon individuellement, nettement supérieure.

- Par ailleurs, la contractualisation érige la Région en co-concepteur de méthodologies, de procédures et de **normes**. Par exemple, les critères co-définis par l'Etat et par la Région en matière d'environnement ou de politique de la ville peuvent exercer une contrainte sur les actions des autres collectivités, ce qui n'est d'ailleurs pas sans soulever des tensions.

Les Régions peuvent aussi accroître leur influence en fournissant aux autres collectivités des conseils ou un **appui méthodologique** pour que leurs projets s'inscrivent dans le cadre des contrats de plan.

- Plus généralement, la procédure de contrat de plan constitue une quadruple source de **légitimité** pour les Régions :

- par la **concertation** : grâce à la concertation préalable au contrat de plan, la Région a vocation à négocier au nom de l'ensemble des collectivités locales ;

- par la **mobilisation** : la Région mobilise l'ensemble des acteurs locaux (collectivités, organismes consulaires, associations, etc.) autour du contrat de plan ;

- par l'**expertise** : la Région s'affirme comme un centre de ressources pour toutes les politiques contractualisées, d'autant plus que les services des Régions sont plus transparents et plus accessibles que les administrations d'Etat ;

- par la **prospective** : comme le souligne en conclusion une Région « *la contractualisation oblige les autres collectivités à avoir sous l'égide de la Région une vision de long terme du développement régional* ».

- Enfin, la préparation et la signature des contrats de plan constituent pour les Régions une occasion unique d'informer les citoyens régionaux et de **communiquer** sur leurs compétences, sur leurs objectifs et sur leurs actions. La négociation des contrats de plan est d'ailleurs assez bien relayée par les **media** locaux.

Au total, les contrats de plan sont donc un facteur de **légitimité** et de **notoriété** essentiel pour des collectivités - les Régions - relativement jeunes, dont les budgets sont limités (un dixième du cumul des budgets des collectivités locales), et dont la présence territoriale est relativement faible.

C. LE CONTRAT DE PLAN SOURCE D'IDENTITÉ POUR LE TERRITOIRE RÉGIONAL

Au-delà de la reconnaissance des collectivités régionales, les contrats de plan participent aussi de la construction d'une **identité** (interne) et d'une **image** (externe) pour l'**espace régional**.

En effet, l'élaboration du contrat de plan oblige l'ensemble des acteurs locaux (collectivités territoriales, services déconcentrés de l'Etat, organismes socioprofessionnels, associations, etc.) à effectuer le bilan des atouts et des handicaps du territoire régional, c'est à dire à en rechercher les **spécificités**.

De plus, le caractère global et les modalités de préparation du contrat de plan invitent ces acteurs à se **projeter** ensemble dans l'avenir, et à imaginer un sentier de développement adapté aux particularités régionales.

Ainsi, la contractualisation Etat-Région inscrit les débats socio-économiques dans un cadre « localiste », et contribue à la construction de **référentiels communs** sous l'égide de la Région.

Au total, les contrats de plan Etat-Région renforcent à la fois **l'identité** de **l'espace** régional et la **légitimité** de la **collectivité** régionale, ces deux processus s'auto-entretenant : la légitimité de la Région s'appuie sur l'identité de l'espace régional, tandis que le renforcement de la collectivité régionale nourrit l'identité régionale.

VII. LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN FAVORISE LE DÉCLOISONNEMENT DE L'ÉTAT ET LA COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES

A. LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN FAVORISE LE DÉCLOISONNEMENT DE L'ÉTAT

Comme le soulignent respectivement les circulaires du Premier ministre du 31 juillet 1998, relative aux quatrièmes contrats de plan, et du 31 mars 1992, relative aux troisièmes contrats de plan, « *dès leur création, les contrats de plan Etat-Région ont instauré une pratique de dialogue* » ... « *en obligeant à la communication et à l'échange, [ce qui] conduit à surmonter les cloisonnements, les incompréhensions et les **clivages*** ».

En effet, selon les Régions, les relations de travail induites par l'élaboration des contrats de plan constituent des « *occasions privilégiées d'échange* » entre les services de l'Etat et ceux des collectivités locales, qui concourent à une « *découverte* » et à un « *apprentissage mutuel* ». En particulier, les consultations préalables à la négociation des contrats de plan auraient « *permis à certains acteurs de se rencontrer et, pour certains d'entre eux, de se découvrir* ».

Les réseaux d'échange d'information et les liens personnels qui se tissent parfois à cette occasion sont par la suite précieux, aussi bien pour la mise en oeuvre des contrats de plan, que pour la conduite des politiques publiques hors contrat de plan.

Au total, la procédure d'élaboration des contrats favorise « *le rapprochement des pouvoirs publics* », selon la DATAR, et plus particulièrement le **décloisonnement** des services déconcentrés de l'Etat.

Il en résulte une plus grande **cohérence** de l'action publique, et par là même peut-être une **efficacité** accrue.

Il est d'ailleurs regrettable que ce rapprochement ne présente dans certaines régions qu'un caractère ponctuel, limité à la préparation des contrats de plan, et pour partie assujéti à la qualité des relations personnelles entre le Préfet de région et le Président du Conseil régional¹.

En effet, les échanges d'information interservices se raréfient souvent lors de l'exécution des contrats, qui donne très rarement lieu à la réalisation de tableaux de bords communs.

B. L'ÉLABORATION DES CONTRATS DE PLAN FAVORISE LA COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN RÉGION ET LA COOPÉRATION LOCALE

• La cohérence de l'action publique en région est l'un des principaux **objectifs** assignés à la procédure de contrat de plan.

Le ministère du Tourisme souligne d'ailleurs que le contrat de plan Etat-Région « *est la seule procédure qui permet aujourd'hui d'organiser une convergence des interventions des différentes collectivités* » dans des secteurs, comme le tourisme, où « *elles ont toutes compétences pour intervenir* ». Le contrat de plan constitue donc **l'un des seuls lieux** de mise en cohérence des politiques publiques.

Selon les ministères et les Régions interrogés par votre rapporteur, il semble que cet objectif de mise en cohérence des interventions publiques ait été pour partie **atteint**.

En effet, la procédure de contrat de plan favorise la mise en place des conditions nécessaires à la cohérence des politiques publiques :

¹ *Selon certaines Régions, les relations entre les préfets et les exécutifs locaux connaîtraient d'ailleurs un cycle lié à la procédure de contrat de plan, c'est-à-dire qu'elles se dégraderaient progressivement au cours des négociations, avant de devenir emphatiques peu après la signature des contrats, puis de s'assoupir lors de leur exécution.*

- la **concertation** entre les représentants de l'Etat et les exécutifs des collectivités locales, d'une part ; les services de l'Etat et ceux des autres collectivités, d'autre part ;

- la **consultation** et la mobilisation des acteurs privés en amont de l'intervention publique ;

- la **mobilisation** des acteurs autour d'un discours résolument partenarial ;

- la **confrontation constructive** des analyses, des objectifs et des stratégies des différents pouvoirs publics ;

- enfin, la nécessité d'effectuer à un moment donné, des **choix clairs** pour plusieurs années. En particulier, la DATAR estime que *« le contrat favorise également la cohérence infra régionale [des politiques publiques] dans la mesure où les services déconcentrés doivent animer une réflexion partenariale sur le choix des sites de développement local, [et où] le cadre contraint de l'enveloppe incite à de véritables **choix** ».*

L'élaboration des contrats de plan constitue donc bien un **moment** privilégié de mise en cohérence des actions de l'Etat et des Régions, même si cet effet est beaucoup plus réduit par la suite.

- En outre, selon la DATAR, *« la procédure de contrat de plan exerce un **effet d'entraînement** sur la **coopération locale** ».*

La plupart des Régions confirment ce diagnostic, en soulignant notamment que la procédure de contrat de plan a pu favoriser le développement de l'intercommunalité. Elles y apportent toutefois quelques nuances :

- la coordination induite par les contrats de plan entre les Régions, les Départements et les grandes Villes est parfois **limitée** à certains **secteurs** (routes, canaux), et ne s'étend pas toujours à des domaines comme le développement économique ou le tourisme : ces collectivités territoriales *« n'acceptent de mettre en place des cofinancements que si elles partagent les mêmes choix prioritaires... Cela n'implique, ni ne nécessite une coopération plus grande dans la mesure où chacune reste parfaitement indépendante et gère ses compétences de manière tout à fait autonome »* ;

- l'effet d'entraînement des contrats de plan sur la coopération locale est **limité** dans le **temps** : significatif lors de l'élaboration des contrats, il tend à s'estomper progressivement lors de leur exécution ;

- enfin, « *l'effet du contrat sur la coopération locale est avant tout lié à la nature des programmes qui sont contractualisés* ». En l'occurrence, cet effet a donc été limité par l'insuffisance du **volet territorial** et par le bilan mitigé de certaines procédures de développement local (P.A.C.T. et C.D.U.).

C. MAIS LES CONTRATS DE PLAN NE FAVORISENT QU'UNE COHÉRENCE LIMITÉE DE L'ACTION PUBLIQUE

Comme le souligne une Région, « *le rôle des contrats de plan est indéniable dans la construction d'une **cohérence limitée** de l'action publique* ». L'influence de la procédure de contrat de plan sur la cohérence des politiques publiques est en effet limitée par de multiples facteurs :

- la cohérence de l'action publique en région dépend largement des relations de coopération **préexistant** à la contractualisation ;

- les contrats de plan ne regroupent qu'une faible partie des interventions publiques en région, et portent pour l'essentiel sur les **compétences de l'Etat** ;

- les principaux **objectifs** des contrats de plan n'ont pas toujours été mis en cohérence. Par exemple, même si les diagnostics environnementaux étaient souvent éligibles aux Fonds régionaux d'aide au conseil (FRAC), peu de contrats de plan s'efforçaient véritablement de concilier les objectifs de développement économique et de protection de l'environnement en intégrant des préoccupations environnementales dans l'ensemble de leurs aides aux entreprises¹. Certains exemples suggèrent pourtant que cette conciliation est possible (cf. encadré ci dessous) ;

QUELQUES EXEMPLES DE CONCILIATION DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT.

En **Haute-Normandie**, l'objectif III. A « *conjuguer environnement et développement* », qui vise « *à intégrer les préoccupations environnementales en amont de chaque décision* » des entreprises, mobilisa la quasi totalité des catégories d'aides, notamment des aides directes « *au développement de technologies respectueuses de l'environnement* ».

En **Picardie**, le contrat de plan visait à promouvoir l'implantation dans la région de nouvelles industries dans le domaine de l'environnement, d'une part ; à favoriser la

¹ Cf. « *Aides économiques régionales et développement durable* », R. ROMI et B. TOMASI, in *Les petites affiches*, 24 janvier 1996.

diffusion auprès des entreprises picardes des avancées technologiques en matière de procédés respectueux de l'environnement d'autre part. Pour ce faire, le contrat de plan comportait notamment un fonds d'aide à l'investissement spécifique intitulé « *Fonds produire et recycler propre* ».

- les contrats de plan n'articulaient pas toujours ensemble la construction des bâtiments, leur équipement (notamment informatique), leur maintenance, l'animation des sites, le recrutement des personnels et la formation des utilisateurs quand ces opérations relevaient de la compétence de différentes collectivités. Selon une Région, « *l'inscription financière dans les contrats de plan [tendait même] à dédouaner d'un réel examen des conditions d'articulation des actions Etat-Région dans le domaine des lycées* ». Par exemple, les investissements des Régions en équipement informatique des lycées n'étaient pas toujours corrélés avec les stages de formation des enseignants organisés par l'Etat, de sorte que des matériels ou des compétences étaient sous-utilisés ;

- plus généralement, la cohérence des contrats de plan est limitée par leur **logique sectorielle** et **financière**, qui incite parfois les administrations centrales à se livrer une concurrence stérile pour l'octroi ou la sauvegarde de leurs crédits ;

- la cohérence des contrats de plan est également limitée par la dispersion des programmes contractualisés, comme par la multiplication des partenariats et des financements croisés : il manque parfois un « **chef de file** » bien identifié pour certaines actions ;

- même si, comme l'indique la DATAR, « *les contrats de plan intègrent des politiques de massifs [tel que le massif vosgien], et comportent des politiques conjointes et des projets, notamment routiers, qui sont inscrits dans les contrats de régions limitrophes* » et si « *il existait aussi un Contrat de plan interrégional du bassin parisien [doté de 333 millions de francs par l'Etat]* », la **coordination interrégionale** des contrats de plan « *n'était pas la préoccupation majeure* », selon plusieurs Régions.

De par leur nature, les contrats de plan ne constituaient d'ailleurs pas un cadre privilégié pour prendre en compte des préoccupations interrégionales.

In fine, nombre des troisièmes contrats de plan n'intégreront donc guère de projets interrégionaux, et encore moins de projets **frontaliers**. Il est vrai que le développement de la coopération entre Régions soulève d'évidentes difficultés pratiques. La gestion du Contrat de plan interrégional du Bassin parisien, qui constituait une novation des troisièmes contrats de plan, s'est d'ailleurs révélée d'une effroyable **complexité**, notamment en matière

comptable, alors même qu'elle représentait moins de 1 % des montants contractualisés des régions concernés.

La cour des Comptes¹ observe en effet que « *la DATAR ne disposant pas de chapitre adapté sur le titre V pour transférer directement au ministère de l'Équipement les crédits routiers reçus des Régions [au titre du contrat interrégional du Bassin parisien], il est nécessaire d'inscrire ceux-ci dans une loi de finances rectificative* ».

Sans doute conviendrait-il donc de **simplifier** les procédures et de **concentrer** les coopérations interrégionales sur des projets de développement macrorégionaux précis, ou sur les opérations symboliques ayant un effet d'entraînement (par exemple en matière culturelle).

Les novations des quatrièmes contrats de plan, par exemple le contrat interrégional Bretagne - Pays de la Loire, montrent d'ailleurs que la coopération interrégionale est possible, lorsqu'elle est impulsée par les Régions et non imposée aux Régions ;

- plus généralement, les contrats de plan ne favorisent pas toujours la cohérence des choix publics à **l'échelle nationale**. En effet, selon la DATAR, certes « *la simultanéité de l'élaboration de tous les contrats, qui permet notamment une réflexion nationale lors de la répartition des enveloppes, la définition d'un champ de la contractualisation, la coordination au niveau central par la DATAR, le rôle confié aux administrations visent à assurer la cohérence nationale. Cependant, les marges de négociation laissées aux préfets et aux conseils régionaux [sic] conduisent à privilégier souvent les choix locaux* » ;

- par ailleurs, malgré le succès de certaines pratiques, comme les « *contrats de ruralité* » en Poitou-Charentes, et même si le contrat de plan permet un maillage du territoire en prévoyant des actions en faveur de la politique de la ville et des actions de développement local, la procédure des troisièmes contrats de plan n'a guère favorisé la **coordination** entre **l'urbain** et le **rural**. Cela résultait notamment de l'insuffisance du volet territorial ;

- enfin, **l'articulation** des différentes procédures contractuelles n'a pas toujours été satisfaisante (cf. infra)

Au total, la procédure de contrat de plan ne permet donc même qu'une cohérence **limitée** de l'action publique en région.

¹ Rapport pour 1998, p. 146.

D. LE BILAN DE L'INTÉGRATION DES CONTRATS DE VILLE DANS LES CONTRATS DE PLAN EST MITIGÉ

1. L'Etat a imposé l'intégration des contrats de ville dans les contrats de plan

En 1992, l'Etat a **imposé** aux Régions l'inscription de la politique de la ville dans les contrats de plan et a décidé que le contrat de ville serait pour le XIème plan la procédure unique de mise en oeuvre de cette politique, selon des modalités détaillées dans l'encadré ci après.

En d'autres termes, la **politique de la ville** devait s'inscrire dans les contrats de ville, eux mêmes intégrés dans les contrats de plan, conformément à la décision du CIAT du 23 juillet 1992 de faire des contrats de plan Etat-Région « *le cadre de mise en cohérence des politiques contractuelles* ».

FONDEMENTS ET MODALITÉS DE L'INTÉGRATION DES CONTRATS DE VILLE DANS LES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN SELON LE MINISTÈRE DE LA VILLE

Tout au long de la préparation du XIème plan, les gouvernements successifs ont affirmé la volonté d'ancrer les démarches liées à la politique de développement social urbain dans la démarche de planification, « Le renforcement de la cohésion sociale » est l'une des trois priorités assignées à la planification stratégique par la circulaire de mars 1992. Le courrier du Premier ministre daté du 20 juillet et le CIAT du 23 juillet 1992 indiquaient que les contrats de Plan Etat-Région étaient « le cadre de la mise en cohérence des politiques contractuelles » y compris les contrats de ville. Le mandat de négociation adressé aux Préfets de région intègre la politique de la ville dans le « noyau dur » des contrats de plan. Cette ténacité a permis d'inscrire une des priorités fortes de l'Etat dans les contrats de Plan malgré la grande réticence des conseils régionaux. En effet, ceux-ci considérant la politique de la ville seulement comme une politique sociale, estimaient qu'elle ne relevait pas de leur champ de compétence.

Ces deux considérations ont généré les effets suivants :

- 14 conseils régionaux sur 22 ont été signataires des contrats de ville alors qu'il existe bien un volet « ville » dans tous les contrats de Plan Etat-Région. 82 contrats de ville ont été signés par les conseils régionaux.

- dans de nombreux contrats de Plan Etat-Région, les conseils régionaux ont étendu les engagements pris pour la politique de la ville à d'autres sites que ceux choisis par l'Etat.

Le 30 septembre 1993, les Préfets recevaient pour chacune des régions un mandat de négociation signé du Premier ministre. Il réitérait la volonté de mettre en cohérence les priorités exprimées par l'Etat, la région et les collectivités territoriales, la nécessité de poursuivre la procédure de contractualisation déconcentrée et de s'en tenir à un nombre réduit d'objectifs. Il indiquait les priorités de l'Etat qui devaient être honorées par le contrat de Plan et les scindait en deux parties :

1) Le cœur du mandat - son « noyau dur » réunit les priorités contribuant à renforcer la compétitivité économique et la cohésion sociale, la modernisation des entreprises, l'insertion économique et sociale des populations les plus menacées notamment les plus jeunes, les zones industrielles et rurales les plus en difficulté, l'articulation entre contrat de ville et de plan, l'instruction spécifique des PACT urbains (75 % des enveloppes étaient dévolus à ces priorités).

2) Les priorités générales de l'Etat définies selon l'appréciation des particularités territoriales et sociales de chaque région (25 % des enveloppes leur étant réservées).

Le Conseil Interministériel des villes du 12 novembre 1992 a fixé quatre objectifs aux futurs contrats de ville :

Sur le plan le plus global, ils avaient pour objet « d'une part, la lutte contre les processus d'exclusion, et d'autre part la réinsertion dans la ville des quartiers en voie de marginalisation ».

En terme de procédure, ils devaient constituer le cadre unique établi entre l'Etat et les collectivités locales pour la durée du XIème Plan. Le dispositif contractuel était resserré sur les agglomérations les plus démunies en prévoyant des types d'intervention à l'échelon de l'agglomération (peuplement, désenclavement, sécurité, formation, solidarité financière) et à l'échelon du quartier (accompagnement social, revitalisation économique, réhabilitation).

En terme de contenu, le contrat de ville devait traduire un programme local quinquennal en faveur des quartiers dans le cadre d'un projet de ville fondé sur une approche globale : habitat, aménagement urbain, éducation, santé, prévention, développement économique et culturel...

Ces grands objectifs ont été complétés par la circulaire du 2 novembre 1993 qui fixait les priorités thématiques et affirmait deux principes supplémentaires : l'intercommunalité, la limitation de la géographie prioritaire et rappelait la concentration des moyens sur les quartiers les plus en difficulté.

Enfin la note technique du 4 février 1993, prolongée par le dossier ressources élaboré par la DIV et diffusé en décembre 1994, a servi de cadre de référence pour la rédaction concrète des contrats de ville en précisant les différentes thématiques dans un cadre cohérent.

L'inclusion de la politique de la ville dans les contrats de Plan Etat-Régions, avec les financements afférents, laissait espérer une mobilisation importante des conseils régionaux sur cette politique. Le bilan est contrasté.

Au plan financier, s'agissant des régions de métropole, l'effort global des vingt-deux régions s'élève à 4,3 milliards de francs, soit un quadruplement de ce même effort par rapport au Xème Plan, et un doublement si on ne prend pas en compte, dans ce calcul, la région Ile-de-France.

Les régions se sont engagées sur leurs compétences. Cette option participe certes du souci de simplification et de cohérence des actions publiques en évitant le croisement complexe de crédits sur le même objet, mais elle révèle aussi l'intention de ne pas entrer systématiquement dans une intervention conjointe Etat-Région.

Certains conseils régionaux ont donc développé, simultanément à leur implication dans les contrats de ville, des politiques contractuelles avec les communes sur des territoires d'intervention plus larges que ceux retenus par l'Etat.

Il est intéressant de noter que des conseils régionaux et non des moindres (Ile-de-France, PACA par exemple) se sont dotés d'une organisation interne proche de celle de l'Etat, favorisant alors le travail technique entre les échelons régionaux (Etat et Région) et permettant une présence réelle et active des chargés de mission du conseil régional aux instances départementales (comité départemental Ville) et locales (comité de pilotage des contrats de ville).

Cependant, ces dispositifs communs de travail sont rares et seuls les comités inter-services régionaux (lorsqu'ils fonctionnent) permettent, en associant les conseils régionaux, d'orienter la politique de la ville : objectifs, animation, programmation financière, formation, évaluation...

Les conseils généraux : Il est évident que les conseils généraux se sont plus impliqués dans le cadre du XIème Plan que dans le Plan précédent. Leur engagement s'établit certes sur la base de leurs attributions, notamment l'action sociale et la prévention spécialisée, mais pour certains d'entre eux, leur intérêt s'est réellement élargi aux questions d'exclusion urbaine et de projet urbain.

Quelques conseils généraux ont créé, en leur sein, une instance de type « mission Ville ». Cet outil a facilité leur partenariat avec l'Etat et les collectivités locales, soit dans le cadre des contrats de ville, soit au travers d'une convention spécifique de « développement urbain » d'une durée de 3 ans, complémentaire aux contrats de ville ou sur des sites non concernés par la politique de la ville.

Source : Ministère de la Ville.

Selon la DATAR, « *l'intégration dans les contrats de plan [des contrats de ville et des actions conventionnelles de développement local] est naturelle dès lors que les contrats sont un instrument de développement régional et que le développement d'une région passe aussi par ce type de politique* ». L'intégration des contrats de ville dans les contrats de plan est également *a priori* source de **cohérence** pour l'action publique locale.

Par ailleurs, l'inscription de la politique de la ville dans les contrats de plan pouvait se justifier selon le ministère de la Ville « *par son caractère **interministériel** et par son mode d'action **déconcentré**, [qui en faisaient] un laboratoire et un enjeu pour la modernisation de l'Etat* ».

Plus précisément, le ministère de l'Intérieur estime que « *la possibilité d'intégrer les contrats de ville dans les contrats de plan permet à certains ministères qui participaient peu à l'élaboration des contrats de plan d'apporter un soutien plus actif à la réalisation d'un certain nombre de projets. Il s'agit également de permettre à des associations, à des syndicats et plus généralement à la société civile d'être partie prenante aux contrats de plan. Enfin, cette possibilité permet aux acteurs locaux sur la période du contrat de plan de financer des projets d'initiative locale sur lesquels se sera dégagé un large consensus* ».

On peut néanmoins relever que ces avantages provenaient a priori beaucoup plus de la **démarche** conventionnelle elle-même que de son intégration dans le cadre des contrats de plan.

La plupart des Régions étaient d'ailleurs « **réticentes** » à cette intégration selon le ministère de la Ville.

Cette réticence s'explique aisément : les Régions soulignent que « *l'essentiel des questions traitées dans les contrats de ville n'est pas de la **compétence** des Régions* ». En outre « *les villes elles-mêmes n'étaient pas signataires des contrats de plan* ». En d'autres termes, les Régions craignaient de s'engager pour des montants élevés en dehors de leurs compétences juridiques, comme de leur savoir-faire administratif, dans des domaines où leur intervention risquait de créer des tensions avec les Villes.

2. Le bilan de l'intégration des contrats de ville dans les contrats de plan est pour le moins mitigé

- La quasi-totalité des Régions, ainsi que des ministères concernés par la contractualisation, y compris le ministère de la Ville, dressent aujourd'hui un **bilan mitigé** de l'intégration des contrats de ville dans les contrats de plan.

Votre rapporteur tient d'ailleurs à rendre hommage à la **franchise** et à la qualité des analyses du ministère de la Ville, comme du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, ce discours de vérité étant par ailleurs trop rare dans les réponses des autres ministères.

- En premier lieu, la négociation du volet politique de la ville des contrats de plan s'est engagée sous de mauvais auspices.

Ainsi, selon le ministère de la Ville « *les quartiers prioritaires, d'une part, et le périmètre du contrat de ville, notamment lorsque l'échelle proposée était l'agglomération, d'autre part, n'ont pas été strictement imposés. Une large part était laissée à la négociation, à la responsabilité dans le partenariat et à la démarche de projet... [Mais] souvent les actions dont devaient faire l'objet ces quartiers n'ont pas été **hiérarchisées** sur la base d'un diagnostic fin des situations locales (publics et territoires concernés). D'une part, la sélection initiale des sites en contrats de ville, et d'autre part, les effets des négociations locales ont conduit à une **inflation** qui n'a pas toujours été contenue dans une démarche de projet rigoureuse malgré les indications données* ».

Le rapport CHÉRÈQUE préconisait d'ailleurs l'intégration des contrats de ville dans l'enveloppe des contrats de plan dès avant la négociation des contrats de plan, afin d'éviter « *une rupture ultérieure de l'équilibre des contrats* » et un « *processus inflationniste à retardement* ».

Pour leur part, les Régions regrettent la **procédure** retenue, fondée selon elles sur « *l'impérialisme de l'Etat* ». En effet, selon une Région, « *lors de l'élaboration du troisième contrat de plan, il n'y a pas eu de négociations réelles sur les contrats de ville. Il n'y pas eu de concertation ni sur le choix des villes, ni sur le choix des actions. Les contrats de ville ont donc été présentés complètement finalisés à la Région, qui ne les a pas signés* ». Dans une autre Région, « *lorsque les contrats de plan ont été signés, les modalités concrètes des contrats de ville n'avaient pas encore été définies* ».

Plus généralement, les Régions critiquent « *la **posture régulatrice*** » de l'Etat, qui a cherché à imposer son « *carcan réglementaire* » et ses propres référentiels au travers d'une instruction procédurale des projets.

Par surcroît, l'Etat souhaitait imposer aux Régions une vision « sociale » des contrats de ville, alors que les Régions, estimant que les interventions sociales ne ressortaient pas de leurs compétences, mais de celles des Villes et des Départements, entendaient limiter leur intervention au volet « urbain » des contrats de ville¹.

Certaines Régions se sont donc efforcées « *de ne pas se laisser entraîner sur un champ d'intervention trop vaste qui rendrait difficile la réalisation de leurs propres objectifs* », de sorte que les contrats de plan

¹ Cf. « *Décentralisation et contractualisation en région Picardie* », M. BACHIR, contribution à la journée d'études du 13 septembre 1999 coorganisée par l'Institut de la décentralisation et la Région Nord-Pas-de-Calais.

juxtaposent, sans réellement les coordonner, les interventions des Régions et les politiques de l'Etat.

Le ministère de la Ville reconnaît ainsi que *« le contrat de ville ne prend son sens que s'il est conclu sur un objet partagé. [Or]...il est exact que certains contrats de ville ont été établis sur des bases parfois insuffisamment définies, voire sur des **ambiguïtés** quant aux enjeux considérés comme prioritaires par chacun des partenaires »*. Certaines Régions s'estiment d'ailleurs pour partie flouées car *« les programmes mis en oeuvre ne correspondent pas aux priorités initiales »*.

- En second lieu, le **calendrier** et le **cadre** formel des contrats de plan se sont avérés parfois peu compatibles avec les particularités de la politique de la ville.

Par exemple, le ministère de la **Jeunesse et des Sports** indique que *« les actions Jeunesse et Sports relevant de ces contrats (petits équipements sportifs, programmes d'animation globale, ...) s'intègrent parfois difficilement dans les contrats de plan Etat-Régions : les préoccupations locales en la matière se situent davantage dans le **court terme** que dans la logique de projet propre aux contrats de plan. Ceci explique pourquoi, pour la troisième génération de contrats de plan Etat-Régions, les actions Jeunesse et Sports relevant des contrats de ville n'ont pas coïncidé systématiquement avec celles inscrites dans les contrats de plan Etat-Région »*.

Par ailleurs, selon le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, *« l'**articulation** des contrats de ville dans les contrats de plan est complexe et peut parfois manquer de **lisibilité** pour les responsables régionaux. Si les deux procédures sont liées tant en termes de champ thématique que d'enveloppe budgétaire, la conduite, comme le calendrier, des deux démarches ne sont pas exactement en phase : la finalisation des contrats de plan Etat-Région intervient en amont de la procédure des contrats de ville »*. Selon le ministère *« ce décalage est néanmoins pour partie comblé par la coordination et l'information partagée avec la Délégation interministérielle à la Ville (DIV) »*.

De même, le ministère de la Ville reconnaît que, s'agissant de « *l'architecture financière du contrat, il est vrai que les difficultés d'une mise en oeuvre **simple**, lisible, de ce multipartenariat et de cette interministérialité ont fait l'objet de nombreuses et toujours actuelles **critiques***¹ ».

Plus généralement, les délais et le calendrier imposé par l'Etat n'ont pas toujours rendu possible l'organisation d'une véritable concertation, de sorte qu'il fut parfois difficile de « *faire remonter des **projets*** » pour les inscrire dans le contrat de plan.

Il est vrai que cela s'explique pour partie par la nouveauté de la procédure. En outre, comme le souligne le ministère de la Ville « *il ne peut être demandé à des procédures financières [comme le contrat de plan] de **faire émerger** à elles seules le **projet partagé** lorsqu'il n'existe pas ... Cette notion de projet pose évidemment la question de la capacité et de la légitimité des deux partenaires principaux, Etat et Ville, à sa définition* ».

Or la construction d'un projet urbain global est difficile : selon le ministère de la Ville, « *si la remise à niveau et le traitement endogène d'un quartier constituent l'élément du projet le plus facilement organisé et mis en oeuvre, la question de la fonction du territoire, de son lien avec le système urbain, reste, semble-t-il, à développer. En effet, ces aspects supposent une remise à plat du fonctionnement urbain au niveau communal ou d'agglomération qui touche à des politiques structurelles que les pratiques techniques ou politiques ont des difficultés à questionner. Ceci explique le fait que le principe d'intercommunalité des contrats de ville, affirmé initialement, ait, dans la réalité de leur mise en oeuvre, rencontré des difficultés. 40 % des contrats de ville ont été intercommunaux* ».

De même, selon le ministère de la Ville « *le choix d'aborder l'exclusion urbaine dans un cadre plus large que celui du quartier est d'une évidente pertinence, mais sa mise en oeuvre exige par contre un pilotage politique et technique d'une grande rigueur. Sinon, la vocation globale, tant thématique que territoriale de la politique de la ville peut conduire à une certaine **dilution** des moyens* ».

¹ Le ministère de la Ville souligne toutefois que « *l'Etat a mené au cours des dernières années des efforts soutenus de clarification et de simplification. La mise en oeuvre du Fonds interministériel à la ville (FIV) notamment a tenté de simplifier la gestion locale des crédits en « fongibilisant » les crédits de diverses origines et en affirmant le rôle du préfet comme animateur et coordonnateur de l'interministériel. Si cet outil s'est heurté au début de sa mise en oeuvre aux réticences de nombreuses administrations centrales, il est aujourd'hui largement reconnu comme un progrès incontestable dans la gestion de la politique de la ville. Pour autant, des progrès sont encore réalisables tant dans la mutualisation que dans la maîtrise des règles comptables. Ceux ci sont réalisés dans la loi de finances pour 2000 qui, en dehors des crédits du ministère de la Culture, a inscrit en base ceux des autres ministères concourant à la politique de la ville* ».

Ces difficultés sont inhérentes à la politique de la ville, mais il n'est pas certain que l'inscription des contrats de ville dans les contrats de plan ait contribué à les dépasser. Le ministère de la Ville conclut ainsi que « *dans la définition des contrats de ville du XIème plan, la démarche qualitative préalable a été insuffisante* ».

- Par ailleurs, la **mobilisation** induite par l'inscription de la politique de la ville dans les contrats de plan fut inégale.

S'agissant des **Régions**, le ministère de la Ville indique que « *l'inclusion de la politique de la ville dans les contrats de plan Etat-Région, avec les financements afférents, laissait espérer une mobilisation importante des conseils régionaux sur cette politique. Le bilan est contrasté... 14 conseils régionaux [métropolitains] sur 22 ont été signataires des contrats de ville alors qu'il existe bien un volet Ville dans tous les contrats de plan Etat-Région. 82 contrats de ville ont été signés par les conseils régionaux* ».

Cependant, la plupart des Régions ont saisi cette opportunité pour redéfinir leur place et leur rôle dans la politique de la ville, et s'y sont fortement **impliquées**. Ainsi, certaines Régions ont développé, hors contrat de plan, des politiques contractuelles avec les Communes.

Par ailleurs, le ministère de la Ville se félicite de ce que « *certaines conseils régionaux et non des moindres (PACA, Ile de France) se sont dotés d'une organisation interne proche de celle de l'Etat, favorisant le travail entre les échelons régionaux (Etat et Région) et permettant une présence réelle et active des chargés de mission du Conseil régional aux instances départementales (Comité départemental ville) et locales (comités de pilotage des contrats de ville)* ».

En outre le ministère de la Ville précise que « *l'apport global des Régions de métropole [à la politique de la ville, dans le cadre des contrats de plan 1994-1999], s'élève à 4,3 milliards de francs, soit un quadruplement par rapport au Xème Plan et un doublement si on ne prend pas en compte, dans ce calcul, la région Ile de France* » : l'Etat a ainsi obtenu de la part des Régions des contributions accrues à des politiques qui sortent largement de leurs compétences.

Le ministère de la Ville estime donc que l'inscription de la politique de la ville dans les contrats de plan a été un « *atout* » car « *l'apport en terme financier des conseils régionaux n'a pas été négligeable, même s'il faut constater quelques écarts entre leurs engagements financiers et leurs réalisations concrètes* ». En d'autres termes, l'intégration des contrats de ville dans les contrats de plan a accru les moyens de la politique de la ville, via les dépenses supplémentaires consenties, plus ou moins *nolens volens*, par les Régions.

A l'inverse, certaines Régions soulignent que « *l'intégration des contrats de ville dans les contrats de plan Etat-Région est largement de l'ordre du symbolique [en ce qui concerne les contributions de l'Etat] puisque les moyens [de l'Etat] de la politique de la ville n'ont pas été accrus* ». Le ministère de la Ville confirme d'ailleurs que « *les crédits mobilisés au titre des différents ministères dans les contrats de plan apparaissent modestes, du fait sans doute des **dysfonctionnements** relevés dans **l'articulation** entre la négociation des contrats de ville au niveau départemental et celle au niveau régional des contrats de plan Etat-Région* ».

Le ministère de la Ville reconnaît en outre la difficulté pour l'Etat « à parler d'une seule voix », ce qui réduit sa double légitimité comme garant de la solidarité et de la cohésion nationales, d'une part ; comme partenaire-acteur à travers ses « *compétences strictement régaliennes (sécurité-justice) ou effectives (éducation nationale, financement du logement)* ».

Par ailleurs, même si 49 **Conseils généraux** ont été, selon des formules diverses, cosignataires des contrats de ville, « *essentiellement sur leurs procédures et leurs crédits de droit commun* », le ministère de la Ville reconnaît que « *le mode d'élaboration des contrats de plan Etat-Région n'a toutefois pas permis de donner aux conseils généraux la place que leurs compétences justifiaient* ».

Enfin, selon le ministère de la Ville « *l'ouverture à un partenariat diversifié (Caisses d'allocations familiales, Caisse des Dépôts et Consignations, offices d'HLM) a été réelle et bénéfique... [Mais] les offices HLM ne se sont pas mobilisés à la hauteur des espérances* ».

Au total, il n'est pas certain que l'intégration des contrats de ville dans les contrats de plan Etat-Région favorise la **mobilisation** de tous les acteurs de la politique de la ville, même si, selon le ministère de la Ville, cette intégration « *a permis d'engager un partenariat contractuel ville-Etat-conseil régional dont on ne peut être sûr qu'il se serait formalisé sans cela* ».

- L'intégration des contrats de ville dans les contrats de plan possède cependant quelques **vertus** propres.

Tout d'abord, cette intégration favorise une **transparence** financière accrue pour la politique de la ville, même si, comme l'indique le ministère de la Ville « *les contrats de ville ne résument pas à eux seuls les moyens mis à disposition de la politique de la ville. C'est le rôle du document annexé au projet de loi de finances et intitulé état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et au développement social urbain* ».

Par ailleurs, cette intégration peut favoriser la mise en **cohérence** de la politique de la ville et des interventions régionales en matière de développement économique et de formation professionnelle.

Enfin, la procédure de contrat de plan Etat-Région consolide et sécurise les dotations budgétaires à la politique de la ville, ce qui redonne un peu de **visibilité** aux acteurs locaux, notamment aux associations.

En effet, selon le ministère de la ville « *les crédits contractualisés de la politique de la ville, du fait de ce positionnement [dans les contrats de plan], ont été toujours assurés par la direction du budget qui a **garanti** les enveloppes annuelles demandées* ».

En outre, l'intégration des contrats de ville aux contrats de plan Etat-Région a permis « *de consolider les contreparties nationales nécessaires à l'obtention des **fonds communautaires** qui sont venus abonder ceux de la politique de la ville au cours du contrat de plan (programme d'initiative communautaire URBAN, FSE Ville, Objectif 2)* ».

- Au total, le ministère de la Ville estime que « *l'intégration des contrats de ville au contrat de plan Etat-Région a donc été globalement bénéfique* ».

De même, certaines Régions estiment qu'il s'agit plutôt « *d'une bonne chose, puisqu'elle permet de maximiser les financements sur la politique de la ville* ».

Néanmoins, selon d'autres Régions « *les résultats ne permettent pas d'affirmer que la contractualisation [Etat-Région] ait été source de **valeur ajoutée** pour la politique régionale d'agglomération* ». A bien des égards, les atouts prêtés à l'inscription de la politique de la ville dans les contrats de plan procèdent en effet de la démarche propre des contrats de ville, qui favorise l'échange, la rencontre et la synergie des partenaires, mais pas de l'intégration des contrats de ville dans les contrats de plan.

- Ce bilan mitigé de l'inscription des contrats de ville dans les contrats de plan s'étend souvent à l'intégration des autres démarches contractuelles de développement local dans les contrats de plan.

Les Régions soulignent pourtant l'intérêt de principe de la démarche, qui favorise la **territorialisation** des politiques publiques. Mais elles portent une appréciation critique sur les modalités de mise en oeuvre retenues par l'Etat, fondées sur des procédures définies unilatéralement au niveau national.

Par exemple, en Picardie, « *la Région pratique depuis 1987 une politique de développement local pour laquelle elle conventionne avec*

41 structures de développement local qui recouvrent tout le territoire régional. L'Etat n'a pas souhaité s'associer à cette procédure et a proposé la reconduction de la procédure nationale de Programme d'aménagement concerté du territoire (PACT). Mal positionnée par rapport aux autres dispositifs existants, la procédure des PACT a été utilisée par les collectivités locales comme un outil financier supplémentaire plutôt qu'elle n'a permis d'atteindre les objectifs poursuivis en matière de développement territorial ».

Le bilan conjoint Etat-Région de l'exécution du contrat de plan pour 1996 précise d'ailleurs que les procédures PACT et CDU se sont caractérisées par des dispositifs trop lourds et une approche sectorielle devenue parfois prépondérante, de sorte que ces procédures ont favorisé une logique de guichet et de saupoudrage des crédits, et n'ont pas impulsé ou fédéré des dynamiques.

A l'inverse, certaines Régions ont engagé avec succès des démarches de développement local **en dehors** du cadre des contrats de plan. Par exemple, la Région Bourgogne indique avoir « *développé 58 chartes intercommunales entre 1985 et 1999, sur 80 % de son territoire, avec plus de 130 millions de francs engagés sans aucune intégration de cette politique au contrat de plan* ».

E. LA PROCÉDURE DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN FUT INSUFFISAMMENT ARTICULÉE AVEC LES PROCÉDURES EUROPÉENNES

• Comme l'expose le Commissariat général du Plan, les démarches des contrats de plan Etat-Région et des documents uniques de programmes communautaires (DOCUP) sont semblables et ont en principe des **objectifs convergents** :

« Au plan national, les contrats de plan constituent bien l'instrument qui traduit la volonté des partenaires infra-régionaux et régionaux de réaliser consensuellement avec l'Etat un projet pluriannuel de programmes et d'actions répondant aux priorités communes pour favoriser le développement équilibré et harmonieux du territoire. Cette démarche favorise la mise en cohérence des choix publics et des dépenses publiques correspondantes.

Il y a ainsi adéquation entre les choix publics nationaux et ceux fixés par l'Union européenne. En effet, celle-ci, dans son action, vise à renforcer la cohésion économique et sociale de la Communauté et s'attache donc à y promouvoir un développement équilibré et durable des activités économiques, un niveau élevé d'emploi, ainsi qu'un degré élevé de protection de l'environnement ».

Ces objectifs communautaires sont très proches, jusque dans leur formulation, des objectifs assignés aux troisièmes contrats de plan Etat-Régions par le CIAT du 23 juillet 1992 : l'emploi, l'aménagement équilibré du territoire et une meilleure prise en compte de l'environnement

Les contrats de plan devraient donc être **coordonnés**, ou, à tout le moins, mis en cohérence avec les procédures communautaires.

Cela ne fut guère le cas des troisièmes contrats de plan.

- Tout d'abord, la procédure de contrat de plan n'a aucune **influence** sur les politiques et les procédures européennes.

Comme le reconnaît la DATAR, « *il paraît pour le moins excessif d'avancer que les contrats de plan auraient une incidence sur la cohérence des choix européens. Tout au plus constituent-ils un document repère, qui expose les intentions de la France sur le moyen terme* ».

De même, le secrétariat d'Etat à l'Industrie indique : « *il est douteux que les choix en matière de politique PMI [petites et moyennes industries] inscrits dans les contrats de plan Etat-Région aient une influence sur les choix publics à l'échelle européenne* ».

- En sens inverse, les contrats de plan 1994-1999 ont été fort peu coordonnés avec les procédures européennes.

Certes, le secrétariat d'Etat à l'Industrie estime que « *les contrats de plan Etat-Région ont été le cadre dans lequel ont été coordonnées les actions nationales, régionales et celles financées sur fonds structurels européens* » et le ministère de l'Intérieur indique que « *les préfets de région ont élaboré les DOCUP dans la **continuité** des contrats de plan* ».

En théorie, les contrats de plan Etat-Région pouvaient d'ailleurs constituer la « *contrepartie nationale*¹ » aux fonds structurels européens.

Le ministère de l'Intérieur précise toutefois que « *l'articulation entre les documents avait des **limites**. Toute dépense mise en oeuvre dans le cadre des contrats de plan ne correspond pas à une dépense mise en oeuvre dans le cadre des DOCUP. Les crédits des fonds structurels ne cofinancent pas la plupart des dépenses des contrats de plan* ».

¹ En vertu du principe « d'additivité », l'Union européenne n'alloue des subventions à un projet dans le cadre des fonds structurels que si les subventions communautaires sont adossées à des financements nationaux au moins équivalents, que l'on qualifie de « contreparties nationales ».

Par exemple, selon la Région Poitou-Charentes, « *le contrat de plan 1994-1999 concerne moins de 10 % des contreparties de la Région dans les fonds européens* ».

De même, selon une étude menée à l'initiative du SGAR Pays-de-la-Loire sur neuf régions métropolitaines, et citée dans le rapport CHÉRÈQUE, « *la part contractualisée de l'Etat représente[seulement] respectivement 10 % et 11 % de la participation publique aux actions cofinancées au sein des programmes objectif 5 b et 2* ». Le rapport CHÉRÈQUE en conclut que les programmes structurels européens sont peu adossés aux engagements contractualisés de l'Etat. On peut toutefois en tirer la conclusion inverse puisque, selon cette même étude, les engagements contractualisés de l'Etat représentent respectivement près de 60 % et plus de 75 % des contreparties nationales apportées par l'Etat au sein des programmes 5 b et 2.

Les thèmes d'action des contrats de plan et des programmes communautaires sont toutefois loin de se recouper.

Ainsi, le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, qui représente près de la moitié des engagements contractualisés de l'Etat, indique « *qu'il n'y **pas de lien direct** entre la procédure des contrats de plan et les politiques européennes qui, dans les domaines du transport, portent essentiellement sur les mécanismes de régulation (réglementaires, tarifaires et fiscaux) et sur les grandes infrastructures frontalières dont la programmation sort du champ des contrats de plan* ».

• L'appréciation des Régions est d'ailleurs, dans l'ensemble, relativement **critique**.

Certes, certaines Régions indiquent « *que la complémentarité entre le contrat de plan et les fonds structurels européens doit être soulignée, [car] cet adossement a permis la réalisation d'objectifs ambitieux de reconversion économique et sociale et a conféré aux politiques publiques engagées une **légitimité** encore plus forte* » ou que « *l'articulation a été plutôt bonne concernant les aides aux industries en raison des relations de dépendance existant entre le régime des aides économiques notifié par la Commission européenne et le zonage objectif 2, et l'inscription simultanée d'un volet environnement au contrat de plan et au DOCUP a renforcé la cohérence des interventions et a permis de dégager des financements supplémentaires* ».

Cependant, la plupart des Régions estiment que l'articulation entre le troisième contrat de plan et les fonds européens « *n'était pas assez forte* », « *était **compliquée** et sans doute en partie artificielle* », voire était « *inexistante* ».

En outre, les programmes en faveur de l'enseignement supérieur ont pu « *pâtir de l'effet de **zonage** des fonds structurels : selon leur localisation, certaines opérations étaient ou non éligibles aux fonds structurels alors qu'elles relevaient d'un programme d'ensemble* ».

Enfin, votre rapporteur ne peut que regretter que l'élaboration et l'exécution des contrats de plan n'aient pas été l'occasion pour les services de l'Etat d'informer les collectivités locales sur les aides communautaires. Au contraire, ces dernières sont souvent venues se substituer aux dotations de l'Etat.

Le rapport CHÈREQUE¹ concluait donc déjà que « *le lien entre programmes européens et contrat de plan est aujourd'hui assez faible* ».

On peut d'ailleurs rappeler que peu de contrats de plan s'inscrivaient résolument dans une perspective européenne, à l'exception notable de celui pour la région Poitou-Charentes, dont la couverture était notamment soustraitée « *avec le concours de l'Union européenne* ».

• Plusieurs explications peuvent être avancées à ce manque d'articulation entre les contrats de plan et les programmes communautaires :

- le champ et la thématique des procédures sont différents. Le ministère de l'Intérieur souligne ainsi que « *les fonds européens ont surtout vocation à aider les régions en retard de développement, l'exercice des contrats de plan dépassant ce cadre* » ;

- les **calendriers** de préparation et d'exécution n'étaient pas concordants ;

- les modes de **gestion** des deux procédures étaient distincts : les contrats de plan sont en principe conduits en partenariat entre l'Etat et les Régions, alors que la mise en oeuvre des programmes communautaires est gérée par l'Etat ;

- la mise en cohérence des procédures n'était pas la préoccupation première des partenaires des troisièmes contrats de plan Etat-Région. En particulier, cette mise en cohérence ne figurait pas parmi les **objectifs** prioritaires explicitement assignés à la procédure de contrat de plan par l'Etat. L'ingénierie procédurale des contrats de plan Etat-région avait été pourtant transférée du Commissariat général du Plan à la DATAR, par ailleurs compétente en matière de programmes communautaires ;

¹ Cf. rapport précité, p. 65.

- la gestion financière des programmes communautaires était déjà d'une extrême complexité ;

- enfin, les procédures d'instruction, de programmation et de contrôle des fonds communautaires mises en oeuvre par l'Etat étaient déficientes.

Ainsi, selon le rapport réalisé en 1998 par M. Pierre TROUSSET, Président de l'assemblée permanente des présidents de Conseils économiques et sociaux, « *certaines appréciations internes à l'administration sur les missions des services de l'Etat dans la gestion du FEDER parlent même de situation inquiétante. Les nombreux retards dans la mise en oeuvre des procédures d'engagement sont pour partie liés à la qualité de préparation des dossiers des porteurs de projets. L'engagement des fonds communautaires semble avoir été la préoccupation principale des gestionnaires... [qui] ne semblent pas avoir pris la mesure... du suivi des opérations en cours... se contentant souvent de certifications sans véritable contrôle. Cette situation, outre qu'elle provoque un retard certain dans la mise en place des paiements, fait prendre un risque sérieux de demande de remboursement par la Commission européenne... l'ensemble de ces considérations conduit de nombreux bénéficiaires finals à attendre entre **un et deux ans** le paiement des actions réalisées* ».

• Pourtant, la plupart des observateurs, à l'instar du rapport CHÉRÈQUE, comme du rapport TROUSSET, estiment **souhaitable** de mieux coordonner la programmation, la mise en oeuvre et l'évaluation des procédures communautaires avec celles des contrats de plan.

Pour les **quatrièmes contrats de plan**, le Gouvernement a ainsi annoncé plusieurs **mesures** de nature à renforcer la cohérence entre les contrats de plan et les programmes communautaires :

- La circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1998 précise que « *les contrats de plan Etat-Région et les documents uniques de programmation (DOCUP) communautaires devront, en pleine cohérence, mais sans confusion, être les instruments d'une **stratégie unique*** » ;

- les deux procédures des contrats de plan Etat-Région et des programmes communautaires couvrent désormais la même période 2000-2006. Selon le ministère de l'Intérieur, « *la concordance des **calendriers** d'élaboration des zonages européens avec les négociations des contrats de plan a permis de dégager plus facilement des priorités et de disposer d'une meilleure vision financière ...* » ;

- « *...Par ailleurs, d'une manière générale, l'Etat a **veillé** à ce que les crédits contractualisés servent davantage de contrepartie aux fonds structurels* » ;

- en outre, selon le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, « *les crédits inscrits dans le cadre des contrats de plan Etat-Région sont l'occasion pour l'Etat de **compenser** les modifications d'éligibilité affectant, en tout ou partie, certaines régions françaises* » ;

- de plus, les contrats de plan Etat-Région, comme les programmes communautaires, feront l'objet d'une **évaluation** à mi-parcours pour procéder aux ajustements nécessaires ;

- enfin, l'organisation du dispositif d'assistance technique sera concertée avec les Régions et les outils informatiques de **suivi** seront mis en commun.

• Les Régions soulignent toutefois qu'une meilleure articulation des contrats de plan avec les procédures communautaires n'est utile que sous deux conditions :

- le pilotage des programmes communautaires doit être réellement **simplifié**, sinon l'imbrication des procédures ne fera qu'ajouter de la complexité à la complexité ;

- enfin, l'Etat ne doit plus utiliser les crédits communautaires en **substitution** de ses propres engagements vis-à-vis des Régions, comme ce fut trop souvent le cas lors de l'exécution des troisièmes contrats de plan.

• Plus généralement, certaines Régions indiquent « *qu'il n'y aura véritablement articulation des procédures que lorsque les fonds européens ne seront plus **gérés** exclusivement par l'Etat^{1 2}* », c'est à dire lorsque les Régions seront « *associées à la **négociation** des programmes et à leur signature avec l'Etat devant la Commission européenne* » et lorsqu'elles disposeront « *d'une plus grande marge de manoeuvre [pour l'exécution de ces programmes], tout particulièrement sur leurs compétences propres : la formation, l'insertion professionnelle des jeunes... autant de compétences qui entrent dans le champ d'action du fonds social européen* ».

Selon certains ministères, la **cogestion** des programmes européens par les Régions entraînerait toutefois une **tutelle** de fait des Régions sur les autres collectivités, et soulèverait des difficultés institutionnelles d'organisation de **responsabilité** juridique et financière : en effet, lorsque des projets ont été

¹ Actuellement, le préfet de région préside les comités de programmation des fonds structurels, et donc sélectionne les projets de cofinancements européens qu'il juge conformes au DOCUP établi par ses services et approuvé par ceux de la Commission.

² Cf. ainsi les propositions, dans *Interrégions* n°221 de novembre-décembre 1998, de M. Alain ROUSSET, Président de la Région Aquitaine, de M. Alain LE VERN, Président de la Région Haute-Normandie et de M. Jean-Pierre RAFFARIN, Président de la Région Poitou-Charentes.

sélectionnés de manière non conforme, c'est à l'Etat seul que la Commission adresse des « notes de débit ».

Le gouvernement n'a donc annoncé en septembre 1999 que de modestes **avancées** :

- les comités de programmation des fonds structurels seront désormais « **coprésidés** » par le Préfet et le Président du Conseil régional, mais le Préfet aura le dernier mot en cas de désaccord ;

- la gestion des programmes *Interreg* et *Leader* sera **déléguée** aux collectivités locales qui en sont les maîtres d'oeuvres, afin de raccourcir les délais d'affectation des crédits.

VIII. LES CONTRATS DE PLAN FAVORISENT LA PRÉVISIBILITÉ, MAIS AUSSI L'OPACITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES

A. UNE INFLUENCE LIMITÉE SUR LE « TEMPS » DE LA DÉCISION PUBLIQUE

Votre rapporteur a demandé aux Régions, au ministère de l'Intérieur, à la DATAR et au Commissariat général du Plan « *dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Région peut-elle accélérer ou retarder la prise de décision publique ? La durée et le calendrier des contrats de plan sont-ils satisfaisants ? Serait-il opportun de prévoir des contrats de plan Etat-Région glissants ?* ».

• Il résulte en premier lieu de leurs réponses, quasi unanimes sur ce point, que la procédure de contrat de plan n'a pas une influence significative sur le **temps** de la décision publique.

Certes, comme l'indiquent des Régions, « *le fait d'inscrire une opération dans le contrat de plan peut accélérer la **maturation** de certains projets, dans la mesure où les crédits sont garantis sur le long terme* » et « *la proximité de la conclusion des contrats est de nature à accélérer le processus de décision* ». En particulier « *la procédure de contrat de plan peut accélérer la décision publique en ce qui concerne les grands équipements* ».

Plus généralement, selon la DATAR « *la procédure de contrat de plan peut [accélérer ou retarder la décision publique] parce que le calendrier interministériel et partenarial s'impose à tous et peut être **décalé** par rapport aux besoins projet par projet* ».

Néanmoins, comme le souligne une Région, « *la prise de décision publique relève d'une alchimie propre qui ne peut avoir pour horizon la conclusion d'un contrat de plan. Certaines opérations, notamment dans le domaine des infrastructures de communication, nécessitent un temps de maturation très long qui ne peut pas être borné par le contrat de plan... [D'ailleurs], de nombreux exemples relevant du contrat 1994-1998 démontrent que des projets n'ayant pas suivi l'ensemble du processus de décision se réalisent rarement* ».

En d'autres termes, on ne peut pas « forcer » le mûrissement de certains projets.

En outre, « *si la procédure de contrat de plan peut accélérer la décision publique en matière de grands équipements... la mise en place différée des crédits peut ensuite retarder leur concrétisation* ».

Enfin, certaines Régions soulignent que le retard de la **signature** des contrats de plan, qui n'intervient que trois à six mois après leur date de commencement théorique, peut **différer** des projets, d'autant plus que la première année du contrat s'en trouve de ce fait budgétairement « gelée ».

Au total, selon le Commissariat général du Plan, « *la procédure de contrat de plan contribue davantage à solenniser qu'à accélérer la décision publique* ».

A la limite, selon une Région, dès lors que la planification des projets et la programmation budgétaire sont très poussées et mettent en place « *des procédures applicables quelle que soit la durée de la procédure de contrat de plan* », la contractualisation n'a pas d'influence sur le calendrier de la décision publique.

- S'agissant par ailleurs du **calendrier** et de la **durée** des contrats de plan, de nombreuses Régions estiment « *qu'il serait sans doute préférable d'avoir des contrats de plan calés sur les échéances électorales régionales, c'est à dire sur 6 ans* », comme ce fut de facto le cas des troisièmes contrats de plan (1994-1998-1999), « *de manière à asseoir les contrats de plan sur la durée des mandatures régionales* ».

Pour sa part, la DATAR indique que « *le Gouvernement s'est posé la question à laquelle il n'y a pas de réponse sûre. Il s'est efforcé de trouver un compromis entre la vision à long terme et la rapidité d'évolution des besoins en décidant de contractualiser sur sept ans avec un rendez-vous à mi-parcours pour faire un premier bilan et réajuster les programmations* ».

De même, le Commissariat général du Plan souligne que « *le calendrier et la durée des contrats de plan sont toujours source de débats* :

*Le calendrier apporte rarement satisfaction. La longueur de la préparation de la procédure est telle qu'elle conduit à engager leur élaboration en même temps que celle de la démarche stratégique. Or le contrat de plan n'est pas une stratégie, mais seulement un **outil** de sa mise en oeuvre.*

*S'agissant de la durée... la durée de cinq ans [prévue pour les précédentes générations de contrats] permettait de tenir compte de la période de mise au point opérationnelle des projets (souvent complexes) avec les différents partenaires et de disposer du temps nécessaire pour les réaliser. Pour ce qui est de la quatrième génération de contrats de plan Etat-Région (2000-2006), couvrant donc une période de sept ans, elle présente le double avantage d'harmoniser les exercices communautaires et national et d'entreprendre leur **évaluation** à mi-parcours permettant de réorienter, en tant que de besoin, les politiques initialement définies ».*

Certaines Régions estiment d'ailleurs que cette « *clause de rendez-vous en 2003 répond à certaines attentes* » ou « *permettra d'explorer de nouvelles voies* ».

Cependant, pour la plupart des Régions, l'enjeu principal est de trouver une durée favorisant le bon **achèvement** des contrats, d'une part, le renforcement de sa dimension qualitative par rapport à la logique de programmation financière, d'autre part.

- L'idée parfois avancée consistant à prévoir des contrats de plan « glissants » soulève des réactions plus vives.

La plupart des Régions qui ont pris position sur ce point se sont déclarées **opposées** au principe de contrats de plan glissants, en raison de la lourdeur de la procédure, de l'intérêt d'une démarche globale et unitaire s'appuyant sur une stratégie et des études prospectives préalables, enfin du risque que la portée des contrats soit affaiblie et que les délais de réalisation de certaines opérations soient rallongés.

Ainsi, selon une Région, « *les contrats glissants pourraient entraîner à plus ou moins long terme la perte de la dimension globale de la politique d'aménagement du territoire et s'orienter vers des contrats d'objectifs* ».

Certaines Régions s'interrogent toutefois sur l'opportunité d'un « **éclatement de la procédure** » en autant d'instruments plus simples et plus adaptés à la temporalité des projets concernés.

Quoi qu'il en soit, certaines Régions observent que « *faute de tranches annuelles, on assiste à d'importants reports d'un contrat de plan sur*

l'autre, ce qui conduit à une programmation glissante, pour les opérations routières notamment ».

La DATAR reconnaît d'ailleurs que *« cela [les contrats de plan glissants] est déjà d'une certaine manière le cas, [même s'il] paraît préférable de se fixer des délais à tenir ».*

En outre, le Commissariat général du Plan indique que *« le concept de contrat de plan Etat-Région « glissant », sous réserve d'en préciser la définition, trouve déjà dans le dispositif mis en place pour la quatrième génération [de contrat de plan] un début de mise en oeuvre. En effet, les règlements communautaires, comme la circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1998 rendent obligatoire la démarche d'évaluation et notamment celle prévue à mi-parcours. Le contrat de plan « glissant » ou « adapté » pourrait ainsi trouver une forme de concrétisation, sous réserve de faire effectivement prendre en compte les recommandations et les réorientations formulées dans les travaux d'évaluation ».*

• Enfin, votre rapporteur avait demandé aux Régions et aux administrations centrales dans quelle mesure la procédure de contrat de plan était compatible avec des **projets** pour lesquels de longues études préalables sont nécessaires ou dont la réalisation est étalée sur une **longue période**.

Leurs réponses sont **divergentes**.

Selon la DATAR, *« les études doivent être réalisées avant l'inscription des projets. Lorsque la durée de réalisation dépasse trop sensiblement celle d'un contrat de plan, elle n'est généralement pas retenue et conduite en dehors du cadre du contrat de plan. C'est le cas de la plupart des grands travaux »*; de même, selon certaines Régions, *« la procédure de contrat de plan n'est pas compatible avec des projets qui nécessitent des financements très importants ».*

En revanche, d'autres Régions soulignent que certains projets sont déjà *de facto* étalés sur plusieurs contrats, et que *« cet étalement ne pose pas de problèmes particuliers sous réserve de le prévoir dès la première inscription ».*

B. LES CONTRATS DE PLAN FAVORISENT LA PRÉVISIBILITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES

• La procédure de contrat de plan est source d'une certaine **rigidité** et d'une certaine **stabilité** de la dépense publique.

Il en résulte pour les Régions « *une meilleure **visibilité** sur les équipements structurants, surtout si l'Etat est maître d'ouvrage* ».

Plus généralement, les politiques d'investissements et de subventions de l'Etat, comme des Régions, sont ainsi davantage **prévisibles**. Cela facilite les choix **d'investissement** des entreprises, et surtout des autres collectivités locales.

De même, la procédure constitue pour certaines associations d'animation locale une relative **garantie** contre les aléas de l'annualité budgétaire et contre les « régulations budgétaires » infra-annuelles. Comme le souligne le ministère de la Jeunesse et des Sports, la contractualisation donne ainsi une meilleure « ***visibilité** budgétaire aux associations, ce qui leur permet d'inscrire leurs projets dans la durée* ».

Au total, cette visibilité supplémentaire permet aux associations, comme aux entreprises, **d'embaucher** plus facilement, d'offrir des perspectives plus stables à leurs personnels et d'engager des programmes de formation. A moyen terme, la contractualisation favorise ainsi la structuration et la professionnalisation de l'offre.

- Cela n'est toutefois vrai qu'à **moyen terme**. A plus court terme, la complexité induite par le cofinancement de certains projets, et plus particulièrement par la procédure des fonds de concours, est source d'à coups dans le mandatement des crédits, souvent effectué avec retard.

En outre, la **première année** des contrats de plan est parfois caractérisée par un certain **flottement**, du fait de leur signature tardive (plusieurs mois après leur entrée en vigueur théorique), puis des délais de négociation des conventions d'application de certaines dispositions du contrat.

Par ailleurs, la **rigidité** de la dépense publique n'est pas toujours gage **d'efficacité** : les ministères qui contractualisent une trop large part de leurs interventions ne disposent ensuite d'aucune marge de manoeuvre pour engager de nouvelles politiques.

Il conviendrait ainsi que les préfets disposent de réelles capacités de **redéploiement** des crédits et d'un fonds de réserve déconcentré leur permettant d'engager des dépenses supplémentaires pour des programmes s'avérant particulièrement efficaces et insuffisamment dotés.

Enfin, si la procédure de contrat de plan Etat-Région est sans doute facteur de prévisibilité, elle est aussi source **d'opacité**.

C. LES CONTRATS DE PLAN FAVORISENT L'OPACITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES

A priori, les procédures contractuelles devraient favoriser la **lisibilité** et la **transparence** des politiques publiques et des dépenses publiques, puisqu'elles prévoient des financements précis pendant une période donnée sur des opérations préalablement définies.

- C'est d'ailleurs la conclusion de la **DATAR** :

*« Les dépenses sont totalement **transparentes**. Elles figurent dans le **texte** de chaque contrat de plan. Les montants délégués par les ministères aux préfets sont présentés par la DATAR au Parlement chaque année dans le cadre des questionnaires relatifs au projet de loi de finances. Les préfets et les conseils régionaux élaborent à la fin du premier semestre de chaque année un **bilan** conjoint des sommes engagées au cours de l'année précédente. [Néanmoins ?], les résultats des conseils régionaux sont souvent recueillis par les préfets sur la base de leurs déclarations ».*

De même, le ministère de l'Équipement indique que *« les dépenses de l'Etat sont soumises au contrôle financier central, aux contrôles financiers déconcentrés (pour les dépenses déconcentrées), à celui de la Cour des Comptes et votées par le Parlement. Il n'y a donc **pas d'opacité** de la dépense publique. Les contrats de plan favorisent toutefois une collaboration sur le processus de décision et de réalisation des investissements publics, entre l'Etat et les collectivités territoriales notamment. En ce sens, ils favorisent la transparence des choix faits par la puissance publique ».*

- Certains ministères sont plus **nuancés**.

Ainsi, selon le ministère de la Jeunesse et des Sports, *« les contrats de plan Etat-Région favorisent une meilleure lisibilité des dépenses du ministère, fléchées sur un certain nombre d'opérations jugées prioritaires. Cependant, localement, les opérations réalisées au titre des contrats de plan Etat-Régions souffrent de façon générale d'un **déficit de communication** sur les partenaires financiers et leurs contributions respectives ».*

Pour sa part, le ministère de l'Agriculture précise qu'il *« est certain que le contrat de plan favorise la transparence des dépenses dès lors que les actions à soutenir ont été fixées d'un commun accord avec les collectivités territoriales qui ont la possibilité de vérifier si l'Etat a respecté ses engagements et réciproquement. Une parfaite transparence **nécessite** néanmoins une bonne coordination lors de la mise en place des financements de chaque cocontractant ainsi que l'établissement d'un **bilan** financier régulier et **fiable** ».*

Enfin, si le ministère du Tourisme indique en réponse à votre rapporteur que *« les crédits contractualisés du tourisme sont rassemblés dans deux chapitres budgétaires spécifiques (chapitres 44.01.33 et 66.01.10), ce qui permet une parfaite transparence des crédits d'intervention affectés aux opérations d'intérêt régional et local »*, une note interne du ministère, jointe aux réponses au questionnaire, expose cependant qu'il *« faut se garder d'isoler, de façon trop artificielle, les seuls crédits du ministère chargé du tourisme, alors que ceux-ci interviennent en complément des financements qui portent sur des masses significatives (financement de l'Etat et de l'Europe, mais également des collectivités territoriales et en particulier des départements). C'est ce qui rend l'analyse des mesures tourisme et de leur impact complexe ; les crédits tourisme sont la partie visible d'un ensemble plus vaste où s'agrègent plusieurs sources de financement et dont les effets ne peuvent être valablement appréciés isolément. Le caractère transversal du tourisme rend sans doute difficilement évitable cet inconvénient, il reste que le **manque de lisibilité** de ce dispositif, dont les résultats sont évalués de façon lacunaire, nuit à sa crédibilité »*.

- Les Régions sont encore plus sceptiques.

Elles distinguent en général entre les « acteurs locaux » et le grand public.

S'agissant des **citoyens**, le Commissariat général du Plan souligne que *« la période de préparation des contrats de plan Etat-Région correspond à un moment fort et intense de la vie régionale. Dans le cadre des travaux stratégiques préalables au contrat de plan, les Régions ont pris des initiatives pour **informer** leurs administrés des politiques publiques et pour les consulter sur les travaux qu'elles ont engagés. Nombreuses sont celles qui organisent des réunions publiques dans les différentes parties du territoire régional, des consultations par sondage et/ou questionnaire, des assises et des états généraux du développement.*

*Ces manifestations visent à mobiliser la population pour la faire participer à la création de l'avenir de sa région, dont la traduction se trouvera, pour l'essentiel, dans le contrat de plan. La contractualisation contribue à apporter une certaine **transparence** des dépenses de l'Etat puisque les engagements de tous les partenaires sont clairement identifiés et désignés dans le contrat rendu public »*.

De même, les Régions ont souvent veillé à informer le grand public sur les participations financières de l'ensemble des partenaires du contrat de plan.

S'agissant des opérations routières, cet objectif **d'information** figure par exemple parmi les conditions d'application du contrat de plan pour

l'Alsace, qui stipule que *« le maître d'ouvrage et le maître d'oeuvre feront état, après consultation et accord des financeurs, des financements obtenus et de leurs auteurs. Les mentions seront explicitées et facilement identifiables sur tous documents diffusés ou informations sur le lieu des opérations »*.

Malgré leurs efforts, la plupart des Régions indiquent cependant que *« le contrat de plan demeure essentiellement un contrat conclu entre collectivités publiques. Sa **diffusion** dans le public est **faible** »... « Le contrat de plan n'est pas une procédure très connue du grand public »... « La procédure des contrats de plan est encore difficilement comprise par l'ensemble des citoyens et reste **illisible** »*.

La DATAR reconnaît également que *« la procédure de contrat de plan n'est **pas** encore suffisamment **connue** des citoyens »*.

Cela provient notamment, selon les Régions, de ce que *« la procédure de contractualisation était à l'origine essentiellement un exercice de planification de nature technique, qui a permis de favoriser le dialogue entre acteurs, mais dont la vocation initiale n'était pas de favoriser l'information du citoyen »*, et de ce que *« le contrat de plan [demeure] un document à la fois bipartite et **technocratique** »*.

En outre, le document de contrat de plan *« ne cible pas vraiment les actions phares »*, en mettant au même plan des dépenses et des projets de portée vraiment différente.

Par ailleurs, le contrat de plan ne donne qu'une **vision tronquée** des dépenses de l'Etat et des Régions, dans la mesure où l'essentiel de leurs politiques est hors contrat de plan.

Les documents de contrat de plan sont donc peu parlants, pour les citoyens, voire pour les élus. La démarche contractuelle ne favorise guère la *« démocratie procédurale »*.

La lecture des contrats de plan est ainsi réservée aux **initiés**.

Pourtant, même les initiés ont du mal à s'y retrouver.

- S'agissant des acteurs locaux et des partenaires associés à la procédure (collectivités locales, organismes socio-professionnels), qui sont sollicités pour l'élaboration des contrats et qui bénéficient de sa mise en oeuvre, la plupart des Régions estiment certes, dans l'ensemble, que *« la connaissance de la procédure s'est accrue d'un contrat à l'autre »* et que *« la procédure semble bien comprise... au regard des nombreuses contributions reçues »*.

Les Départements, les Villes et les organismes consulaires ont d'ailleurs accumulé une **expertise** croissante en matière de contrats de plan : l'expérience aidant, ils connaissent mieux l'intérêt et les limites de l'exercice.

De plus, les services des Régions font « *un réel effort de vulgarisation à leur endroit en animant des séances de présentation, d'information et d'animation* ». De même, certaines Régions, comme la Lorraine, ont « *adressé le contrat de plan à l'ensemble des partenaires qui avaient contribué à son élaboration (environ 1000 personnes). En outre, une lettre spéciale sur le contrat de plan a été éditée et adressée aux partenaires de la Région et aux décideurs locaux* ».

Néanmoins, les acteurs locaux se heurtent aux difficultés déjà relevées par votre rapporteur : le **flou** de certains objectifs ou de certaines actions, d'une part ; les **incertitudes** sur la portée des contrats et sur le sens des engagements des partenaires de l'Etat et de la Région, d'autre part.

En outre, le caractère « global » de la procédure et le fait qu'une large part des contrats est parfois négociée en tête à tête entre le SGAR et le Directeur général des services de la Région, ou bien entre fonctionnaires de la préfecture et de la Région, rendent la procédure et le document de contrat de plan difficiles à lire pour les élus locaux.

Par surcroît, le rapport CHÉRÈQUE précisait que « *l'insuffisance de règles sur le champ contractualisé... a brouillé la **frontière** entre les domaines contractuels et non contractuels, ôtant aux contrats une partie de leur lisibilité* ».

Par ailleurs, les Régions soulignent que « *la transparence des dépenses de l'Etat implique un suivi fiable et performant qui permette de mesurer le niveau réel des dépenses contractualisées de l'Etat par rapport aux crédits ordinaires, ainsi que leur non substitution par des fonds structurels européens* ». Or les carences du **suivi** détaillées au chapitre III ne permettent pas une réelle transparence. En fait, la publication de montants financiers précis ne fait que masquer le flou des concepts et des définitions sous-jacentes, ainsi que la méconnaissance de l'avancement des projets comme de l'efficacité des politiques entreprises.

En particulier, contrairement à ce qu'indique la DATAR, les données annuellement transmises au **Parlement** ne lui permettent qu'une appréhension très vague de l'exécution des contrats de plan.

Comme le concluent des Régions « *la procédure des contrats de plan ne favorise [donc] pas la transparence des dépenses de l'Etat* » et « *la transparence est beaucoup plus évidente dans les documents budgétaires* », dont l'actualité a pourtant montré les limites.

Qui plus est, « *c'est moins le contrat de plan en tant que procédure qui est connu par les acteurs locaux que les actions qu'il contient et qui ont un impact direct sur « le terrain ». Cela peut d'ailleurs soulever un problème **d'identification** des financeurs a fortiori lorsqu'est mis en place un système de financement alternatif (Etat/Région/Fonds structurels) au titre des aides économiques par exemple* ».

Plus généralement, certaines Régions indiquent que « *la complexité de la démarche, l'éloignement relatif des acteurs, les délais de prise de décision rendent la lisibilité du processus sûrement **peu claire*** », voire que la procédure est en fait « *très **mal comprise** : il y a un **mythe** du contrat de plan qui serait une grosse tirelire qui s'ouvre tous les cinq ans et dans laquelle il faut absolument être. C'est malheureusement vrai dans certains cas, mais loin d'être général. Il y a une vie publique en dehors du contrat de plan* ».

- Par ailleurs, la quasi totalité des Régions estiment que la procédure de contrat de plan ne favorise pas **l'identification** de l'action publique, au contraire.

Cela résulte surtout de la tendance des contrats de plan Etat-Région à multiplier les **chevauchements de compétences** et les « **financements croisés** », c'est à dire les cofinancements mutuels sur les compétences des uns et des autres.

En effet, « *l'augmentation des financements croisés, du nombre d'échelons d'intervention pour une même action contractualisée entraînent un manque de lisibilité de l'action publique* »... « *Dans certains domaines, le contrat de plan conduit [même] à une **illisibilité** de l'action publique, par exemple lorsque les projets financés à l'issue des commissions mixtes sont répartis par financeur sans aucun critère objectif* ».

Au total, selon une Région « *le contrat de plan a pour effet **d'opacifier** les procédures de financement. En quoi, le fait que les collectivités financent des bâtiments de l'enseignement supérieur est-il facteur de transparence des dépenses de l'Etat ou des collectivités ? En quoi le fait que des opérations de moins de x milliers de francs soient financées à la fois par l'Etat, l'Union européenne, la Région et souvent d'autres cofinanceurs est-il facteur de transparence ?* ».

- Les **observateurs** sont d'ailleurs extrêmement sévères à l'encontre des financements croisés. Ainsi, selon Michèle CASCALÈS, alors Chargée de mission au Commissariat général du Plan, « *les contrats de plan devraient être un outil stratégique, réservés à un nombre limité d'objectifs, concentrés sur quelques compétences, plutôt que d'être, comme aujourd'hui, un immense **fourre-tout** dans lequel personne ne voit clair. Le système des financements*

croisés conduit à l'opacité et à l'irresponsabilité, d'autant plus que personne n'est capable de dire, aujourd'hui, où en est la consommation de crédits »¹.

De même, La Cour des Comptes indique² que « *les contrats de plan Etat-Région ont contribué à multiplier le nombre des secteurs dans lesquels existent des financements provenant de diverses sources pour une même catégorie d'investissements : équipements universitaires, routiers, culturels, politique de la ville, pour l'essentiel... [Les contrats de plan ont ainsi] contribué à institutionnaliser les financements croisés qui sont source d'opacité et de déresponsabilisation* ».

• En conclusion, rappelons que la contractualisation ne saurait être une fin en soi. La contractualisation n'a de sens que si elle conduit à renforcer l'efficacité et l'efficience de l'action publique, ce qui suppose un contrôle, et ce contrôle nécessite un minimum de **transparence**.

Or, même si la contractualisation Etat-Région favorise l'information et la consultation des citoyens, il n'est pas sûr qu'elle permette une plus grande **clarté** de la dépense publique. La procédure est en effet devenue de plus en plus **technocratique** avec l'augmentation du champ de la contractualisation.

En outre, la multiplication des financements croisés tend à brouiller le « qui fait quoi » : les électeurs-contribuables ignorent qui décide et finance certains projets, et certains élus ont parfois du mal à s'y retrouver.

A l'opacité induite par les financements croisés, s'ajoute d'ailleurs celle résultant des **transferts fiscaux** entre collectivités publiques.

En particulier, l'affichage sur un panneau de chantier routier d'une participation de l'Etat de 27,5 % du coût du projet n'a aucune signification économique dès lors que l'Etat récupère directement - et quasiment sans délais - la **TVA** afférente, soit près de 20 % du coût hors taxes des travaux ou plus de 16 % de leur coût TTC : sa participation nette réelle s'établit donc en fait à 11 % du coût du projet.

Au total, la contractualisation Etat-Région tend ainsi à complexifier, sinon à **opacifier** les liens entre les dépenses publiques, les budgets adoptés par les collectivités publiques et enfin l'impôt (national ou local), ce qui ne peut que brouiller le débat démocratique. La transparence et la lisibilité des dépenses publiques sont en effet l'un des fondements de la **démocratie**.

¹ Cf. *Les échos* du 6 mars 1998.

² Cf. *rapport pour 1998*, pp.145-146.

L'article 14 de la **Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen** de 1789 prévoit ainsi que « *tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

- Il est donc indispensable de **simplifier** et de clarifier la procédure de contrat de plan, afin que celle-ci concoure effectivement à une meilleure connaissance de l'utilisation des deniers publics, et qu'elle ne soit pas seulement une pratique **technocratique** intéressant un nombre restreint d'élus et de fonctionnaires.

Cette préoccupation n'est hélas pas nouvelle : elle avait déjà été énoncée lors du CIAT d'avril 1987, qui tirait les leçons de l'exécution des premiers contrats de plan.

Les principales **solutions** sont d'ailleurs bien connues :

- **resserrer** la contractualisation sur un nombre limité d'objectifs clairs ;
- limiter les financements croisés, en particulier pour les petits dossiers et désigner pour chaque action un « **chef de file** », voire un financeur unique, en fonction des compétences propres de chaque partenaire ;
- améliorer le **suivi** financier et le suivi réel des actions contractualisées.

IX. LA CONTRACTUALISATION ETAT-RÉGION : CLARIFICATION DES COMPÉTENCES OU DILUTION DES RESPONSABILITÉS ?

A. L'ÉLABORATION DES CONTRATS DE PLAN POURRAIT DESSINER PEU À PEU UNE RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS ET DES COMPÉTENCES ENTRE COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

- Les développements précédents ont montré que la procédure de contrat de plan Etat-Région ne contribuait guère à la lisibilité des **dépenses** publiques.

Qu'en est-il des **compétences** respectives des collectivités publiques ?

Sur ce point, **deux thèses** s'affrontent.

Les **ministères** estiment que la procédure de contrat de plan Etat-Région constitue une occasion de réflexion sur les compétences respectives des collectivités publiques, que les lois de décentralisation n'ont pas toujours clairement partagées, et, *de facto*, un outil de **répartition** évolutive de ces compétences.

A l'inverse, la majorité des **Régions** considèrent que la procédure des contrats de plan Etat-Région contribue plutôt à brouiller et à **diluer** les **responsabilités**, d'une part, ; à empêcher un véritable débat de fond sur la décentralisation, d'autre part.

- Selon la plupart des ministères concernés par la contractualisation, les contrats de plan Etat-Région contribuent à **clarifier** les compétences respectives des différentes collectivités publiques et à **organiser** leur **complémentarité**¹.

Ainsi, selon le ministère de l'Intérieur, « *pour établir le document de base, une concertation, étalée sur plusieurs mois, a été prévue. Elle est l'occasion de **clarifier** le rôle et les compétences de chacun. Par ailleurs, le contrat de plan n'est pas seulement un document recensant des actions à engager, c'est aussi le support par lequel chaque collectivité publique s'engage financièrement sur un certain nombre d'actions. La mise en oeuvre d'actions conjointes suppose que chaque partenaire ait une vision très claire de chacune de ses prérogatives* ».

De même, le ministère de la Défense indique que « *la contractualisation oblige, avant de déterminer les futurs partenaires et contributeurs d'une action donnée du contrat de plan, à se poser plusieurs types de **questions** : qui a reçu attribution pour conduire cette action ? qui siège à telle instance chargée de gérer le secteur, de piloter telle opération ? Qui supporte la charge de telle activité ? Qui répond éventuellement de ses conséquences ?* ».

Le ministère de l'Environnement estime ainsi que « *la contractualisation permet une bonne identification des engagements environnementaux partagés par la Région et le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement* ».

En outre, le Commissariat général du Plan souligne que la **signature** des contrats de plan favorise l'identification et la responsabilisation de l'action

¹ A priori, ces deux aspects ne sont nullement contradictoires : le rapport *CHEREQUE* rappelait ainsi que l'exercice de compétences bien identifiées n'interdit aucunement leur complémentarité, par exemple entre l'emploi et la formation professionnelle.

publique : « *les relations entre les partenaires et les engagements qu'ils prennent pour conduire ensemble les politiques et les programmes de développement régional sont officialisés **solennellement** par la signature du contrat de plan Etat-Région qu'apposent le Préfet de région, au nom de l'Etat, et le Président du Conseil régional, au nom de son assemblée. Par ailleurs, des conventions ou des contrats particuliers concernant des actions ou des programmes sont établis pour consigner les engagements et les obligations des partenaires publics et privés concernés. Les promoteurs de l'action publique sont précisément **identifiés** dans l'acte officiel qu'est le contrat de plan Etat-Région* ».

Par ailleurs, selon le ministère de l'Équipement, le financement des compétences de l'Etat par les collectivités locales n'est pas facteur d'opacité, puisque si « *la politique du cofinancement inhérente aux contrats de plan entraîne une coresponsabilité sur la programmation des investissements ; par contre, les compétences juridiques liées à la maîtrise d'ouvrage des opérations ne prêtent pas à ambiguïté* ».

Au total, même si le secrétariat d'Etat à l'industrie estime que « *la procédure de contrat de plan ne paraît avoir aucun rôle dans l'identification et la clarification des compétences entre collectivités publiques* », le ministère de l'Agriculture conclut, pour sa part, que « *sans que l'on puisse en assurer précisément l'effet, il est clair que la discussion entre l'Etat et la Région, d'une part, entre la Région et les autres collectivités locales, d'autre part, permet périodiquement de **redéfinir** les limites parfois floues entre leurs **compétences** respectives dans le champ d'intervention du ministère* ».

De même, après avoir rappelé que « *les lois de décentralisation ont peu concerné le domaine culturel* », le ministère de la Culture indique : « *en conséquence, les contrats de plan Etat-Région **organisent et dessinent** peu à peu une **répartition des responsabilités** entre chaque niveau de collectivités territoriales* » et « *toutes les procédures contractuelles et plus particulièrement celles du contrat de plan apportent de la **cohérence** dans les modalités de financements croisés qui caractérisent spécifiquement le domaine culturel* ».

En particulier, la procédure de contrat de plan concourrait à la construction d'un champ de compétence régional en matière **culturelle** : « *la politique culturelle des Conseils régionaux s'est élaborée depuis peu, dans un contexte juridique où la Région n'a pas de compétence propre. Par conséquent, les Conseils régionaux étaient enclins, il y a une quinzaine d'années à privilégier les projets d'image ou les grands événements régionaux, au détriment de projets structurants, fussent-ils régionaux ou émanant des territoires ou des autres collectivités territoriales. Aujourd'hui, il s'avère que la majorité des Conseils régionaux met en oeuvre une politique*

*culturelle qui prend en considération les projets, les territoires et le fonctionnement des structures, confortant ainsi et à travers le contrat de plan, leur rôle de **chef de file** dans un certain nombre de domaines participant à l'aménagement du territoire : la mise en valeur touristique du patrimoine monumental, la mise en réseau des équipements par le moyen des nouvelles technologies de l'information et de la communication, les enseignements et les formations à rayonnement régional, les cultures et les langues régionales... ».*

Dans certains cas, la procédure de contrat de plan Etat-Région pourrait ainsi favoriser une redéfinition concertée des responsabilités et des compétences.

- Cette configuration assez idyllique suppose toutefois que la **négociation** soit équilibrée, sinon certains partenaires pourraient être contraints d'intervenir en dehors de leurs compétences. Or les éléments rassemblés au chapitre II montrent que les négociations sont particulièrement déséquilibrées et que l'Etat profite de ce déséquilibre pour faire financer certaines de ses compétences par les Régions.

Certains ministères, comme le ministère du Tourisme, préfèrent d'ailleurs souligner que les contrats de plan ne sont source de cohérence et de clarté que parce qu'ils permettent à l'Etat d'exercer son « rôle de **régulation** », c'est à dire **d'imposer** ses priorités.

En effet, selon le ministère du Tourisme, « *le principal mérite de la contractualisation dans le domaine du tourisme est de permettre une mise en cohérence des interventions publiques, sachant que l'ensemble des collectivités locales sont conduites à agir dans ce secteur. L'ouverture d'une concertation régionale et infrarégionale (Départements et Communes) permet de s'accorder sur de grandes orientations et les priorités communes à poursuivre, fondées sur une approche économique, faisant ainsi coïncider les logiques des collectivités locales entre elles. L'Etat peut ainsi faire prendre en compte les priorités de la politique nationale du tourisme et assurer son rôle de régulation des aides publiques au tourisme* ».

Cette « posture régulatrice », vigoureusement dénoncée par les collectivités locales, contraste toutefois avec le **manque de moyens** de l'Etat.

En effet, comme le soulignait le rapport CHÈREQUE, les SGAR sont dépourvus des moyens humains, tant quantitatifs que qualitatifs, qui seraient nécessaires à leur mission. En outre, votre rapporteur a montré au chapitre III que les moyens budgétaires alloués par l'Etat à la contractualisation représentaient une part décroissante et désormais minoritaire des montants financiers mobilisés par les contrats de plan. Enfin, les services déconcentrés de l'Etat sont enserrés par des procédures budgétaires très centralisées :

contrairement aux préconisations du Conseil économique et social¹, comme du rapport CHÉRÈQUE², les préfets n'ont pas à leur disposition une enveloppe leur permettant une décision rapide pour les petits projets.

Ainsi, comme le concluait M. Christian PONCELET, Président du Sénat, dans une lettre ouverte au Premier ministre à l'occasion du 69^{ème} congrès de l'Assemblée des Départements de France³, « *moins l'Etat a de moyens financiers, plus il régleme, plus il encadre l'action des collectivités locales, et plus il tend la main en continuant à vouloir tout **régenter*** ».

La volonté de régulation de l'Etat se heurte d'ailleurs à une résistance croissante de la part de collectivités territoriales qui détiennent parfois des moyens d'expertise et des capacités d'intervention financière bien supérieurs, et qui ne voient dans la posture régulatrice des administrations d'Etat qu'une tentative de conserver leur ancien **pouvoir**.

Dans certains secteurs, comme le Tourisme, où les moyens de l'Etat sont faibles par rapport à ceux des autres collectivités, les services de l'Etat parviennent ainsi de moins en moins à faire prévaloir leurs choix : les politiques des collectivités locales se superposent, sinon s'imposent, sur celles de l'Etat.

Cela ne participe guère d'une identification des compétences et des responsabilités.

Plus généralement, la plupart des Régions, comme des observateurs extérieurs, sont d'ailleurs pour le moins sceptiques quant au rôle des contrats de plan en matière de clarification des compétences respectives des collectivités publiques.

B. MAIS LES FINANCEMENTS CROISÉS DILUENT LA RESPONSABILITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

Selon la Direction du Budget, « ***l'objet** même des contrats de plan est de permettre à l'Etat et aux collectivités locales de financer conjointement des politiques publiques, en **transcendant** [sic] la distribution des compétences opérée par les lois de décentralisation. Sous réserve de la pratique du financement alternatif, auquel beaucoup de Conseils régionaux restent*

¹ Cf. l'Avis du Conseil économique et social des 27 et 28 octobre 1998, p. 29.

² Cf. rapport précité, p. 63.

³ Cf. bulletin Quotidien du 14 octobre 1999.

hostiles car ils ne permettent pas d'afficher une participation de la collectivité à la totalité des actions contractualisées, les financements croisés sont le principe des contrats ».

De même, le ministère de la Jeunesse et des Sports indique que « *la procédure de contrats de plan favorise le **croisement** des différentes politiques publiques préparées, conduites et évaluées régionalement dans un champ de compétence partagé* ».

Comme votre rapporteur l'a montré précédemment, ces financements croisés entravent toutefois la **traçabilité** des financements contractualisés, et par là même, l'identification des responsabilités et des compétences.

La Cour des Comptes¹ affirme ainsi : « *alors que les lois de décentralisation avaient pour objectif de répartir clairement entre l'Etat et les collectivités territoriales des champs de compétences, les contrats de plan Etat-Région ont largement contrevenu à ce principe. Bien plus, ils ont contribué à institutionnaliser les financements croisés, qui sont source d'opacité et d'irresponsabilité* ».

Dans ses réponses à la Cour², le ministre de l'Intérieur conteste cette observation : « *en réalité, ces risques [d'opacité et de déresponsabilisation] sont moins liés aux financements croisés qu'à une définition insuffisamment précise du contenu des contrats. En effet, le principe d'un cofinancement des actions contractualisées est aussi le gage d'une **implication** réelle et concomitante des différents partenaires en faveur d'un même projet. A ce titre, il constitue un moyen de garantir la cohérence de l'action de l'Etat et des collectivités locales* ».

Ce surprenant plaidoyer du ministre de l'Intérieur en faveur des financements croisés est réfuté quelques pages plus loin dans la réponse de la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement : « *... l'action de l'Etat et des collectivités s'en trouve plus étroitement liée, mais les avantages en termes d'harmonisation des interventions sont compensés par une certaine **dilution** des **responsabilités**. Il est certain que la contractualisation a pour but la mise en cohérence des interventions des pouvoirs publics et non le partage de toutes les compétences* ».

Les Régions confirment d'ailleurs que ces financements croisés « *ne favorisent pas l'identification des responsabilités* » et « *diluent les responsabilités* ».

¹ Cf. Rapport pour 1998, pp. 145-146.

² Id. p. 155.

Comme le résumait plus généralement M. Valéry GISCARD D'ESTAING, Président de la Région Auvergne, ancien Président de la République, lors des Etats généraux locaux du 12 mai 2000, dans notre organisation territoriale « *il y a trop de structures et pas assez de responsabilités* ».

En conséquence, les **citoyens**, et souvent leurs élus, n'ont pas de réponse claire à la question « qui fait quoi ? ».

De plus, selon le rapport CHÈREQUE, la dilution des responsabilités favorise une certaine **démagogie** dans **l'affichage** des engagements contractualisés.

Plus généralement, il semble peu probable que cette dilution des responsabilités soit particulièrement propice à **l'efficience** des choix publics.

- Votre rapporteur doit d'ailleurs rappeler que les financements croisés ne sont aucunement **inhérents** à la mise en cohérence des politiques publiques de différentes collectivités.

Contrairement à l'assertion de la Direction du Budget reproduite supra, la procédure de contrat de plan Etat-Région n'avait d'ailleurs pas en principe pour « *objet* » de développer des financements croisés : le CIAT de Mende, puis la circulaire du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire en date du 28 juillet 1993 et son annexe intitulée « *Recommandations de portée générale* » avaient ainsi fixé aux préfets de région un objectif de **diminution** des financements croisés.

Comme le souligne une Région : « *Il vaudrait mieux chercher à articuler des compétences assumées, plutôt que de chercher à les croiser* ».

La multiplication des financements croisés constitue donc bien un **dévolement** de la procédure de contrat de plan Etat-Région, et votre rapporteur ne peut que regretter que la **DATAR** n'ait exercé en la matière aucun pouvoir de coordination pour faire respecter les directives qu'elle avait rédigées.

- Néanmoins, au delà même de l'opacité résultant des financements croisés, les contrats de plan Etat-région ont pu apparaître comme « *un avatar du consensus* », qui « *participe à la diffusion d'un certain désordre dans les responsabilités et les compétences* »¹.

¹ Cf. « *La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention* », M. HECQUARD-THERON, in *L'actualité juridique - Droit administratif*, 20 juin 1993.

En effet, la contractualisation n'est pas sans interférer avec le pouvoir réglementaire de l'Etat et avec les modalités du contrôle de légalité exercé par les préfets.

Par ailleurs, dans le cadre des troisièmes contrats de plan, l'Etat a pu pousser les Régions à intervenir sur des domaines de compétence des Départements (ainsi pour la rénovation des maisons de retraite) ou des Villes (notamment en matière de politique de la ville).

Enfin, comme le souligne une Région, à la complexité de la répartition des compétences issue des lois de décentralisation, la procédure de contrat de plan ajoute la complexité des procédures.

- Au total, la plupart des Régions estiment que la procédure de contrat de plan Etat-Région favorise « *la **confusion** des compétences* » ou est « *source de **flottement** et d'irresponsabilité dans le partage des compétences* ».

Certaines Régions estiment même que la contractualisation est en fait un moyen « *d'éviter de poser clairement la question du partage des compétences et d'identifier des responsabilités claires* », ce qui « *permet de maintenir un statut quo au lieu d'avancer plus avant dans la **décentralisation*** ».

En effet, l'extension continue du champ de la contractualisation n'est pas sans soulever deux questions complémentaires :

- ne contractualise-t-on pas des champs de compétences qu'il serait plus efficient de décentraliser ?

- inversement, pourquoi contractualiser des actions qui relèvent des strictes compétences régaliennes de l'Etat, comme le service public de la Justice ?

CHAPITRE VI :

LES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS ET LA DÉPENSE PUBLIQUE

I. LA PROCÉDURE DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION POURRAIT MODIFIER LE NIVEAU, LA NATURE ET L'ALLOCATION DES DÉPENSES PUBLIQUES

A. *LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN ETAT-RÉGION POURRAIT ACCROÎTRE LE NIVEAU DES DÉPENSES PUBLIQUES*

1. **La procédure de négociation des contrats de plan pourrait exercer un « effet inflationniste » sur la dépense publique**

Toutes choses égales par ailleurs, la procédure de contrat de plan modifie-t-elle le **niveau** de l'ensemble des **dépenses publiques** ?

• Il s'agit là d'une question difficile. En effet, comme le soulignent plusieurs Régions, « *beaucoup des dépenses contractualisées auraient été effectuées quoi qu'il advienne* ».

En outre, les dépenses contractualisées - de l'ordre d'une quinzaine de milliards de francs par an -, demeurent relativement **marginales** dans le budget de l'Etat, comme dans les budgets des collectivités locales.

L'impact de la procédure de contrat de plan Etat-Région sur le niveau des dépenses publiques est donc nécessairement **limité**.

Certaines Régions estiment ainsi que « *la procédure de contrat de plan n'a pas modifié de manière significative ou inattendue le niveau des dépenses publiques* », et a seulement permis « *une **optimisation** des dépenses* », d'autant plus que les Régions s'efforçaient de stabiliser leurs propres dépenses, c'est à dire négociaient à « budget fermé ».

D'autres Régions indiquent aussi que la procédure pourrait avoir **diminué** les dépenses des Régions lorsque l'Etat a ralenti les projets contractualisés, faute d'une enveloppe financière suffisante pour honorer ses

engagements : les efforts de maîtrise des finances de l'Etat auraient ainsi mécaniquement freiné les dépenses des collectivités locales.

Cependant, certaines Régions, ainsi que la quasi totalité des administrations centrales, estiment que les procédures d'élaboration et d'exécution des contrats de plan tendraient, toutes choses égales par ailleurs, à **accroître** le niveau des dépenses publiques.

- En effet, selon la DATAR, « *la procédure de **négociation** a des effets inflationnistes sur la dépense publique* ».

Certes, la procédure d'élaboration des contrats de plan peut favoriser la cohérence et l'efficacité des dépenses publiques contractualisées, donc rationaliser et limiter la dépense publique.

Néanmoins, la procédure de négociation est en elle-même coûteuse : comme l'indique la DATAR, « *le **temps** consacré à l'élaboration des contrats par les **agents** des différents pouvoirs publics est très important* ».

Par ailleurs chaque cocontractant doit accroître ses engagements pour emporter l'accord de ses partenaires : selon le ministère de l'Agriculture, « *le contrat de plan peut modifier le niveau des dépenses de l'Etat et des autres collectivités territoriales dans la mesure où chacun fait valoir ses priorités et où, pour conclure les négociations des **efforts** financiers **supplémentaires** sont parfois nécessaires de la part de l'un ou l'autre des cocontractants* ».

Plus précisément, le ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement indique que « *la volonté de l'Etat de contractualiser dans des domaines non prioritaires pour certaines Régions (les politiques urbaines notamment) conduisent celles-ci à investir plus que souhaité au départ* ». Symétriquement « *les attentes fortes de certaines Régions pour certaines catégories d'investissement (les routes notamment), conduit l'Etat à un effort financier dans ces domaines qui peut être supérieur aux prévisions initiales* ».

Le processus de négociation des contrats de plan Etat-Région tendrait donc intrinsèquement à **accroître** les **dépenses** de l'ensemble des cocontractants.

De plus, pour modifier la distribution des « enveloppes » régionales, sans pour autant réduire les dotations par habitant dans un nombre important de régions, l'**Etat** est conduit à **augmenter ses engagements** d'une génération de contrats de plan à l'autre.

A mesure que les Régions auront de moins en moins besoin de la légitimité conférée par la signature des contrats de plan, cet effet pourrait d'ailleurs s'accélérer, l'Etat obtenant l'accord de ses partenaires en rajoutant

des **engagements complémentaires** hors contrat de plan, à l'instar de ce qui fut observé lors de la négociation des contrats de plan 2000-2006.

2. La multiplication des financements croisés pourrait inciter à la hausse des dépenses publiques

- En second lieu, la multiplication des **financements croisés** pourrait inciter les partenaires du contrat de plan à augmenter leur participation à certaines actions pour « *bénéficier d'un effet d'entraînement* » ou pour « *faire jouer l'effet de levier* », c'est à dire pour obtenir des cofinancements supplémentaires.

En effet, comme l'indique le Commissariat général du Plan, « *la procédure des contrats de plan Etat-Région reste fondée sur une logique de moyens budgétaires...[elle permet à] chaque partenaire de mesurer le niveau de mobilisation financière que sa propre contribution suscite, c'est à dire l'effet de levier qu'elle favorise* ».

Par exemple, selon le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, « *dans les domaines où les compétences sont proches ou partagées (secteur médico-social par exemple), il est certain que les Régions (et, avec elles, les Départements) portent davantage de projets dans la mesure où elles bénéficient d'un cofinancement de l'Etat.* »

De même, le ministère du **Tourisme** indique que « *la contractualisation dans le domaine du tourisme a un effet direct sur le niveau d'intervention des collectivités locales dans le domaine du tourisme. Les collectivités interviennent peu de façon spontanée en matière d'aides immatérielles en dehors des dépenses de promotion touristique. De même, elles tendent à négliger les micro-projets, se concentrant plus sur les grands investissements d'infrastructures. Par ailleurs, l'expérience montre que dans la période du troisième contrat de plan, la seule Région n'ayant pas contractualisé dans ce domaine n'y a pas consacré des moyens comparables aux autres Régions.* »

Or la notion d'effet de levier est parfois **mal comprise**.

Le Commissariat général du Plan rappelle ainsi que « *l'effet de levier prend sa pleine et juste dimension lorsque les engagements de dépenses publiques permettent de mobiliser des **moyens financiers privés**. Cette situation se rencontre dans le cadre d'opérations ou de programmes faisant intervenir des partenaires privés du secteur entrepreneurial, des organisations socio-professionnelles ou du secteur associatif privé* ».

En revanche, si les contrats de plan ne permettent pas de mobiliser un surcroît de financements privés, cet « *d'effet de levier est virtuel et n'est source d'aucun effet d'entraînement* » : il n'a alors aucun autre sens que celui de « *répartition de la prise en charge de la dépense entre partenaires publics* ».

Cela signifie que si tous les partenaires du contrat de plan recherchent simultanément à attirer des **cofinancements** publics, ou bien les dépenses publiques totales sont accrues, ou bien ces dépenses sont globalement stables, et seule change la répartition de ces dépenses entre les partenaires.

En d'autres termes, sauf à supposer que la procédure de contrat de plan s'accompagne effectivement d'une sélectivité accrue des politiques publiques, les assertions de certains ministères et de certaines Régions selon lesquelles les contrats de plan « *accélèrent certains projets, en concentrant les financements* » ou « *confortent les moyens alloués à leur secteur ministériel* » suggèrent que les moyens publics mobilisés sont *in fine* plus élevés : il n'est pas possible d'accélérer l'ensemble des projets contractualisés sans dépenser plus dans un laps de temps donné, ou sans réduire les moyens alloués aux autres politiques publiques.

La recherche systématique d'un effet de levier ou d'un effet d'entraînement pourrait donc ne **pas être neutre** au niveau macro-économique.

Une Région indique ainsi : « *il peut arriver que la procédure des contrats de plan entraîne une augmentation des dépenses publiques des deux partenaires, chacun se retrouvant sur des champs de compétence qui ne lui sont pas naturellement attribués* ».

Par surcroît, la procédure des **financements croisés** pourrait renchérir le coût de mise en oeuvre des politiques contractualisées, notamment en favorisant la prolifération de comités de suivi pléthoriques, qui consomment beaucoup de ressources humaines.

Au total, selon une autre Région, « *les procédures contractuelles, du fait de leur nature même et de la **confusion** des responsabilités qu'elles pérennisent, sont[donc] facteur **d'augmentation** des dépenses publiques* ».

3. Les modalités d'exécution des contrats de plan ne favorisent guère la maîtrise des dépenses publiques

- Les modalités **d'exécution** des contrats de plan peuvent conduire à une hausse des dépenses publiques :

- l'affichage des crédits contractualisés crée des **attentes** de la part des acteurs locaux, d'autant plus que ceux-ci surestiment souvent l'ampleur de la « *manne* » que constituent les dotations contractualisées ;

- symétriquement, la procédure de contrat de plan crée des **enveloppes** à forte valeur symbolique qu'il **faut consommer** ;

- en particulier, l'exécution des contrats de plan peut favoriser des **logiques de guichet** en fixant des objectifs de consommation de crédits sur des objectifs vaguement définis ;

- plus généralement, **l'opacité** du circuit impôt-décision-dépense n'est pas de nature à modérer la dépense publique ;

- enfin, la « **protection** » accordée aux crédits contractualisés par la Direction du Budget n'est pas sans **effets pervers** : les ministères dépensiers sont incités à contractualiser le plus possible, et à contractualiser en priorité les dispositifs jugés les moins utiles par le ministère des Finances. Par la suite, ils n'ont plus de marges de manoeuvre pour engager les nouvelles politiques hors contrat de plan qui seraient indispensables, et se voient alors contraints de demander des « rallonges budgétaires ».

• En conclusion, il semble bien que la procédure de contrat de plan tende toutes choses égales par ailleurs à **accroître** les dépenses publiques.

Cet effet n'est pas nécessairement dommageable, si la procédure de contrat de plan induit un surcroît de dépenses d'avenir efficaces, en particulier **d'investissements** dont la rentabilité socio-économique est élevée.

Néanmoins, compte tenu du biais de la négociation, et de la tendance de l'Etat à défausser ses responsabilités, ce mécanisme joue pour l'essentiel au **détriment** des **collectivités locales**, en particulier des Régions.

En effet, comme le souligne une Région, « *le contrat de plan amène la Région [beaucoup plus que l'Etat] à s'engager sur des compétences qui ne sont pas les siennes, donc il modifie son niveau d'intervention* ».

En d'autres termes, ou bien les Régions sacrifient leurs propres politiques hors contrat de plan en faveur des Lycées, de la Formation professionnelle, de l'Aménagement du territoire, etc. ; ou bien elles accroissent leurs propres dépenses.

B. LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN POURRAIT STIMULER LES DÉPENSES PUBLIQUES D'INVESTISSEMENT

1. Les troisièmes contrats de plan Etat-Région ont privilégié les crédits d'investissement

- Certes, la DATAR indique que « *le contrat de plan ne modifie que très marginalement la nature des dépenses de l'Etat* », et qu'on « *ne peut dire que la procédure favorise la contractualisation sur le titre VI* ».

Certes, le ministère de l'Équipement, des Transports et du logement affirme que « *dans les domaines du ministère, la procédure des contrats de plan ne modifie pas la nature des dépenses de l'Etat. Il en est de même des collectivités territoriales qui participaient déjà aux investissements de l'Etat, avant l'instauration des contrats de plan* ».

Néanmoins, le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, ne contractualise que des dépenses d'investissement. Or ce ministère estime que « *ces contrats conduisent à intensifier l'effort des partenaires dans les domaines concernés* ». La procédure de contrat de plan tendrait donc à stimuler les dépenses d'investissement dans ce secteur, qui représentait 44 % des engagements des troisièmes contrats de plan Etat-Régions.

La plupart des autres partenaires de la contractualisation estiment d'ailleurs que les troisièmes contrats de plan Etat-Régions ont, dans l'ensemble, **favorisé** les dépenses **d'investissement**.

- En effet, la **procédure** de contrat de plan pourrait par elle-même favoriser les dépenses **d'investissement**.

Cela pourrait résulter, selon le ministère de l'Équipement, des Transports et du logement, de ce que « *les contrats de plan ne portent [dans son domaine] par **nature** que sur des actions d'investissement* ». De même, le secrétariat d'Etat à l'industrie n'intervient qu'en matière d'investissement. Dès lors que la procédure de contrat de plan favorise les dépenses publiques dans ces secteurs, elle favorise donc des dépenses d'investissement.

La DATAR rappelle aussi que « *les contrats de plan portent toujours en eux l'héritage des **plans**, la planification s'inscrivant elle même dans la lignée de la reconstruction d'après-guerre.* »

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité indique ainsi que « *la procédure de contrat de plan favorise encore, en matière d'emploi et de*

*solidarité, les dépenses d'investissement au détriment des dépenses de fonctionnement. C'est d'ailleurs largement dans la **logique du contrat** : infrastructures, équipement, opérations d'investissement qui concourent plus immédiatement - et plus visiblement - à l'aménagement du territoire...*

*Il reste que ce travers est d'autant plus important que les **indicateurs** d'activité et de résultats encore insuffisamment développés au niveau national, le sont encore moins au niveau régional, ce qui joue en défaveur des crédits de fonctionnement. A titre d'exemple, il est relativement aisé de concevoir qu'un établissement pour handicapés dans une région dépourvue de ce type de structure participe de l'aménagement et du rééquilibrage du territoire. Cela devient plus difficile s'agissant de crédits relatifs aux observatoires régionaux de la santé ou à l'économie sociale ».*

- La plupart des ministères estiment que la part prépondérante accordée aux investissements dans les contrats de plan reflète également les **préférences des collectivités locales**.

*Par exemple, le ministère de la Culture indique que « la procédure de contrat de plan permet manifestement de maintenir un niveau élevé des dépenses d'investissement correspondant aux **volontés locales** d'aménagement du territoire en matière d'équipements artistiques et culturels » (les dépenses d'investissement représentaient ainsi 75 % des engagements des troisièmes contrats de plan dans le secteur culturel).*

Pour sa part, le ministère du Tourisme indique que « les collectivités territoriales sont plus volontiers conduites à intervenir en investissements matériels et en dépenses d'investissement ».

De même, selon le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, « la présentation des mandats de négociation par les préfets de région a montré la part prépondérante que les élus entendaient accorder au financement des grandes infrastructures (routes, ports, aéroports), au détriment d'autres secteurs, notamment du secteur Santé-Solidarité ».

Ce diagnostic est corroboré par celui de la Direction du Budget, selon laquelle « les demandes des collectivités locales portent, en effet, essentiellement sur des programmes d'investissement, qu'il s'agisse, par exemple, des routes ou des constructions universitaires...

Dans ces conditions, la procédure de contrat de plan Etat-Région favorise les dépenses en capital ».

*Au total, selon la DATAR, « du fait de la volonté des élus, ..., la négociation entraîne **l'Etat à majorer ses dépenses d'investissement** ».*

2. Le tropisme des troisièmes contrats de plan en faveur des dépenses d'investissement fut parfois critiqué

Ce tropisme des troisièmes contrats de plan Etat-Régions en faveur des crédits d'investissement a connu un feu nourri de **critiques**.

Certains observateurs ont ainsi regretté que les collectivités locales aient privilégié les dépenses de primo-équipement au détriment des dépenses d'entretien des équipements installés, ou bien les investissements les plus « **visibles** », comme les routes ou les musées, au détriment des investissements diffus ou immatériels.

Par exemple, dans son Avis des 27 et 28 octobre 1998, relatif au « *Développement local et [aux] politiques d'aménagement du territoire* », le Conseil économique et social indiquait¹ que « *l'analyse des priorités figurant dans les contrats de plan montre une **vision**, à peu d'exceptions près, sectorielle et **équipementière**... Or soutenir l'investissement immatériel, la formation des hommes, l'amélioration de l'environnement est souvent plus décisif à terme que des investissements lourds plus prestigieux, mais rarement porteurs d'initiatives locales par eux-mêmes... Le Conseil économique et social recommande en conséquence que les pouvoirs publics, qui ont pris conscience de cette nouvelle donne, accordent un soutien plus important au développement de l'immatériel et au renforcement des réseaux implantés sur le terrain* ».

De même, le rapport CHÉRÈQUE² concluait : « *il importe de cibler davantage des domaines créateurs d'emplois en revenant de façon progressive sur la logique du tout équipement qui a prévalu lors des premières générations de contrats* ».

3. Les collectivités locales assument leur préférence pour les dépenses d'investissement

- Les **Régions** conviennent généralement de ce que les contrats de plan favorisent plutôt les dépenses d'investissement, tout « *en favorisant la **pérennité de certaines structures*** ».

Mais elles **récusent** le plus souvent les critiques précédentes, en indiquant que « *cette politique d'infrastructures n'est aucunement menée au*

¹ P.32.

² Cf. rapport précité, pp. 30-31.

détriment de projets immatériels » ou « qu'il existe un équilibre relatif entre les investissements en infrastructures et les projets immatériels ».

Plus généralement, la plupart des Régions **assument** le **choix** consistant à privilégier les dépenses d'investissement dans les contrats de plan.

Plusieurs Régions indiquent ainsi *« qu'il s'agit d'une volonté politique très forte de la Région de privilégier les dépenses d'investissement au détriment des dépenses de fonctionnement. Le contrat de plan respecte et même favorise ce choix, d'autant que ce sont des grands projets d'investissement qui font l'objet de la contractualisation ».*

En effet, pour la plupart des Régions, la contractualisation ne prend tout son sens que pour les grands projets d'infrastructures. Plusieurs Régions regrettent même *« que le contrat de plan ne soit pas plus sélectif et ne cherche pas à cibler ces seules opérations ».*

Par ailleurs, les collectivités locales sont *« très réticentes à s'engager dans le fonctionnement de structures de compétence Etat, ce qui serait une remise en question des lois de décentralisation ».*

En d'autres termes, lorsqu'elles interviennent en dehors de leurs compétences, les collectivités locales préfèrent fort logiquement participer de manière ponctuelle à la construction d'une infrastructure, plutôt que de s'engager de manière pérenne sur son **fonctionnement**.

Par exemple, les Régions préféreront cofinancer la réalisation d'un bâtiment universitaire plutôt que de rémunérer des personnels enseignants.

Par surcroît, le caractère très **flou** de certains projets d'animation proposés depuis Paris par les ministères « sociaux » n'incite certainement guère les Régions à s'y engager, d'autant plus que ces programmes relèvent des compétences, tant juridiques qu'humaines, des autres collectivités locales, et que la contractualisation de ce type d'action favorise des logiques de guichet.

Enfin, le souhait des collectivités locales d'inscrire en priorité des projets d'investissement structurants dans les contrats de plan s'explique aussi par le **désengagement** graduel de **l'Etat**, qui table peut-être sur les financements des collectivités locales.

Selon certaines Régions, le *« principal intérêt »* du contrat de plan serait d'ailleurs de freiner ce désengagement, sinon de le compenser, *« en maximisant les financements publics sur des projets essentiels à la région ».*

• D'un point de vue **macro-économique**, le soutien apporté entre 1994 et 1999 aux dépenses publiques d'investissement par la procédure des troisièmes contrats de plan, n'est d'ailleurs pas forcément une mauvaise chose en soi, dans un contexte où les efforts de maîtrise des dépenses de l'Etat ont davantage porté sur les dépenses d'investissement que sur les dépenses de fonctionnement.

Rappelons à cet égard qu'en 1998 les dépenses d'investissement civil telles que retracées par la comptabilité nationale¹ ne représentaient que **2,2 % des dépenses totales de l'Etat**, contre plus de 20% des dépenses des administrations publiques locales. En d'autres termes, les dépenses d'investissements civils de l'Etat équivalaient en 1998 à seulement 0,5 % du PIB, contre 0,7 % en 1994, et à un quart seulement de l'effort d'investissement des collectivités locales².

Dès lors, selon le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, si « *le contrat de plan permet, sans aucun doute, de freiner la baisse des investissements civils de l'Etat enregistrée depuis plus d'une décennie. Les projets à long terme, **structurants**, y gagnent donc indubitablement.* »

Au total, au lieu de déplorer la part des investissements dans les troisièmes contrats de plan, peut-être conviendrait-il de **resserrer** le champ de la contractualisation sur des projets d'investissement clairement définis et librement consentis, ainsi que sur des projets émanant des territoires, plutôt que sur des politiques « horizontales » indifférenciées d'une région à l'autre et imposées par l'Etat.

4. Vers une inflexion de la nature des dépenses contractualisées ?

Quoi qu'il en soit, la part des investissements dans les engagements contractualisés tendrait à se **restreindre**.

Par exemple, selon le ministère de la Jeunesse et des Sports, les dépenses d'investissements ne représenteraient plus, selon des estimations provisoires, qu'environ 50 % des engagements de l'Etat dans les quatrièmes contrats de plan, contre 69 % pour les troisièmes contrats de plan.

De même, la part des crédits de fonctionnement passerait entre les troisièmes et les quatrièmes contrats de plan de 7% à 21 % dans l'enveloppe

¹ C'est-à-dire les dépenses de Formation brute de capital fixe (FBCF).

² Source : Rapport économique, Social et Financier annexé au projet de loi de finances pour 2000, pp. 303 à 306.

du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, et de 12 % à 25 % dans celle du ministère de l'Environnement.

Cette inflexion résulte notamment des préconisations du **Gouvernement** pour la quatrième génération de contrats de plan (2000-2006).

Cette inflexion résulte aussi de l'amélioration du niveau des équipements et des infrastructures en région.

Ainsi, selon le ministère de la **Culture** « *la génération 2000-2006 devrait rééquilibrer cette dépense au profit des dépenses de fonctionnement dans la mesure où, en dehors de certaines zones rurales ou quartiers urbains, on peut considérer que la France est convenablement **équipée** en structures artistiques et culturelles* ».

Enfin, cette inflexion s'explique également par l'évolution des **choix locaux** sur longue période.

Par exemple, selon le ministère de la Jeunesse et des Sports, « *on constate dès la troisième génération de contrats de plan Etat-Régions une évolution lente, mais certaine, des responsables locaux à élargir le champ de la contractualisation, en passant d'une logique d'équipement en infrastructures à une réflexion plus globale en terme de problématique régionale (cohésion sociale, développement...). Cette nouvelle approche a bénéficié en grande partie au ministère de la Jeunesse et des Sports, dont l'action se situe pour une part essentielle dans **l'animation** et le développement local. Par exemple, une opération comme le développement du réseau information jeunesse a pu être inscrite et financée dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions 1994-1999. Cette tendance à l'élargissement du champ de la contractualisation devrait se voir confirmée dès les futurs contrats, qui intégreront notamment les actions relevant de l'emploi et de la formation...* ».

C. LA PROCÉDURE DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN POURRAIT AVOIR INFLÉCHI L'ALLOCATION DES DÉPENSES PUBLIQUES, AU PROFIT NOTAMMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES

1. La procédure de contrat de plan pourrait infléchir l'allocation des dépenses publiques

Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan tend-elle à infléchir l'**affectation** des dépenses de chacun des partenaires ?

La réponse à cette question est *a priori* évidente : la procédure d'élaboration et de négociation devrait infléchir significativement l'allocation des ressources publiques.

En effet, comme l'indique une Région, les contrats de plan devraient d'une manière générale « *permettre aux cocontractants de concentrer leurs efforts, et donc leurs moyens financiers sur un certain nombre de priorités et notamment sur plusieurs projets structurants* », la procédure « *se caractérisant par une concentration de crédits et par une **réallocation stratégique** des engagements financiers des partenaires* ».

Néanmoins, comme le montrent les développements rassemblés dans les chapitres II à IV, cet objectif de réallocation stratégique n'a pas toujours été atteint en pratique, et les partenaires de la contractualisation n'ont d'ailleurs pas transmis à votre rapporteur d'exemples de politiques qui ont été abandonnées ou dont les crédits ont été réduits à la suite de l'élaboration des contrats de plan.

• S'agissant de leur propres dépenses, les Régions fournissent d'ailleurs des **réponses contrastées** à la question précédente.

Une Région indique ainsi : « *le contrat de plan, en soi, ne doit pas modifier beaucoup l'allocation des ressources. S'il n'existait pas, d'autres formes permettraient de répondre aux besoins (exemple : U 2000 s'est bien mis en place hors contrat). Le cas de dépenses qui seraient exclusivement liées au contrat paraît **marginal*** ».

De même, selon une autre Région, le montant des dépenses résultant de la procédure de contrat de plan « *n'est pas très significatif* », et concerne surtout l'accueil des personnes âgées.

En revanche, plusieurs Régions soulignent que la procédure de contrat de plan « *amène la Région à s'engager sur des compétences qui ne*

sont pas les siennes », et que « *ces dépenses supplémentaires importantes grèvent ainsi leurs marges de manoeuvre financière* ».

- En raison du déséquilibre de la négociation, l'impact des contrats de plan sur l'allocation des dépenses publiques est sans doute encore plus limité pour l'Etat.

Par exemple, selon le ministère de l'Agriculture, « *le contrat de plan modifie à la marge la nature des dépenses de l'Etat. En effet, les actions qui n'auraient pas été financées hors contrat de plan sont spécifiques à certaines régions. C'est particulièrement le cas pour les opérations dans les départements d'outre mer et en Corse. On peut également mentionner les actions interrégionales dont le financement hors contrat de plan serait difficile* ».

Cet effet est d'ailleurs d'autant plus limité que, comme le souligne la Cour des Comptes¹, l'Etat utilise « *abusivement* », la règle de l'annualité budgétaire pour remettre en cause ses décisions et ses engagements antérieurs.

Néanmoins, selon la DATAR, « *dans le cadre des contrats de plan 1994-1999, l'Etat a du s'engager davantage pour les secteurs de l'emploi et de la formation professionnelle, des routes, de l'environnement, du commerce et de l'artisanat* », même si « *ces secteurs étaient déjà pourvus* ».

En particulier, la procédure des troisièmes contrats de plan pourrait avoir favorisé les dépenses routières

2. La procédure des troisièmes contrats de plan a favorisé les dépenses d'infrastructures routières

Selon la Direction du Budget, « *les contrats de plan Etat-Région ont probablement pour conséquence de donner une place plus importante aux dépenses routières de l'Etat* ».

Plus précisément, selon la DATAR, « *lors de l'élaboration des troisièmes contrats de plan Etat-Région, l'Etat avait été par exemple contraint de contractualiser plus de crédits routiers qu'il ne l'envisageait à l'origine. Pour obtenir la signature des Conseils régionaux, le Premier ministre avait du accorder une enveloppe de 3,6 milliards de francs de crédits routiers supplémentaires²* ».

¹ Rapport public 1998, p.146.

²En fait, ces crédits, correspondant notamment aux programmes routiers dits « d'accélération », étaient hors contrats de plan.

Ce diagnostic est d'ailleurs confirmé par les Régions, selon lesquelles « *l'effort de l'Etat en faveur des infrastructures routières ne serait pas aussi important en l'absence de contrat de plan* ».

Cet effort supplémentaire de l'Etat est complété dans des proportions croissantes par les contributions des collectivités locales.

Au total, il semble donc bien que les dépenses publiques totales en faveur des grandes infrastructures auraient été moindres en l'absence des troisièmes contrats de plan.

Néanmoins, selon la Cour des Comptes¹, « *le volume de ces engagements n'a pas été sans effet sur les difficultés d'exécution rencontrées par la suite* ».

3. La procédure de contrat de plan ne favoriserait pas toujours des dépenses correspondant aux préférences des acteurs locaux

Toutes choses égales par ailleurs, la procédure de contrat de plan favorise-t-elle l'allocation des ressources publiques vers des projets correspondant aux préférences des acteurs locaux ?

En d'autres termes, la procédure de contrat de plan **rapproche-t-elle** les choix publics des attentes et des besoins locaux ?

Les réponses des ministères et des Régions à cette question sont **nuancées**.

- En effet, la procédure d'élaboration des contrats de plan est « *l'occasion de faire le point sur les besoins des professionnels ou des institutionnels locaux* », et la négociation des contrats de plan permet aux collectivités locales de « *faire valoir certaines de leurs **priorités*** ».

Néanmoins, la possibilité des collectivités locales de faire valoir leurs propres priorités fut relativement limitée : de l'ordre de 10 à 20 % des opérations structurantes proposées par l'Etat.

Par ailleurs, les troisièmes contrats de plan se sont trop souvent incarnés dans **des procédures nationales** de développement économique ou territorial, dont les caractéristiques n'étaient pas toujours adaptées aux particularités ou aux souhaits locaux.

¹ Rapport pour 1998, p. 142.

Certes, comme le souligne le secrétariat d'Etat au Commerce extérieur, les Régions avaient parfois la faculté de refuser certains dispositifs nationaux, la moitié des Régions ayant par exemple « *refusé l'aide à l'implantation industrielle* ».

Néanmoins, ces procédures « à prendre ou à laisser » ont parfois conduit *de facto* à des logiques de guichet, c'est à dire qu'elles ont favorisé la satisfaction de besoins qui n'avaient pas été exprimés antérieurement, et qui avaient été artificiellement suscités par les dispositifs d'intervention mis en place, au détriment des préférences émanant réellement des territoires.

Enfin, le déséquilibre de la **négociation**, et l'invitation pressante qui était faite aux collectivités locales pour cofinancer des programmes impulsés par l'Etat sur ses propres compétences, ont réduit d'autant leurs marges de manoeuvre pour mettre en oeuvre dans leurs champs de compétence propre des politiques répondant à des préoccupations locales.

- Cependant, les contrats de plan ont parfois « *cherché à s'articuler avec les politiques mises en oeuvre au niveau infra-régional* », notamment avec les politiques en faveur de l'intercommunalité.

Les troisièmes contrats de plan ont ainsi pu soutenir des politiques exerçant un **effet d'entraînement** sur la coopération locale, et favorisant l'expression de choix locaux, sans que l'on puisse apprécier dans quelle mesure ces politiques auraient été mises en place en l'absence de la procédure de contrat de plan.

II. LA PROCÉDURE DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS A ENTRAINÉ DES TRANSFERTS DE CHARGES DE L'ETAT VERS LES COLLECTIVITÉS LOCALES

A. DANS LE CADRE DES CONTRATS DE PLAN, LES COLLECTIVITÉS LOCALES SONT INCITÉES, VOIRE CONTRAINTES, À INTERVENIR DE MANIÈRE CROISSANTE EN DEHORS DE LEURS COMPÉTENCES

1. La notion de transferts de charges

Contrairement aux assertions de certaines administrations centrales, la notion de transferts de charges est relativement claire, même si elle peut recouvrir des situations différentes :

- il y a transfert de charges, au sens **juridique**, si une collectivité publique est conduite à financer des politiques qui sortent de ses **compétences** telles que délimitées par le législateur, sans qu'elle bénéficie pour ce faire de transferts de ressources en provenance de la collectivité publique à laquelle ces dépenses incombent normalement.

Ce type de transfert de charges contrevient à l'esprit, sinon au texte, des dispositions législatives relatives aux compétences respectives des pouvoirs publics.

Ce type de transfert de charges est préjudiciable au débat démocratique en brouillant le circuit impôt-décision-dépense publique.

- il y a aussi transfert de charge, au sens **politique** du terme, si une collectivité publique est *de facto* **contrainte** par une autre de financer une politique donnée, sans bénéficier pour ce faire d'un transfert de ressources.

Ce type de transfert de charges, plus difficile à mettre en évidence, contrevient au principe constitutionnel **d'autonomie des collectivités locales**.

Ce type de transfert de charges est également source d'opacité pour le débat démocratique, et, *in fine*, **d'irresponsabilité**, en dissociant la collectivité qui paie de celle qui décide.

Ces deux acceptions des transferts de charges ne se **recoupent** pas.

En effet, des collectivités peuvent volontairement financer des actions en dehors de leurs compétences. Par ailleurs, des collectivités peuvent être contraintes par une autre d'engager certaines actions dans leur propre champ de compétence.

Ces deux acceptions des transferts de charges peuvent toutefois se combiner et se **cumuler**.

C'est le cas dans le cadre des contrats de plan Etat-Région : non seulement l'Etat appelle, sinon contraint, les collectivités locales à cofinancer des actions relevant de sa seule compétence, mais aussi l'Etat entend largement « *canaliser* » les dépenses de ses partenaires.

2. L'Etat finance une part minoritaire et décroissante des Contrats de plan Etat-Région, qui relèvent pourtant en majorité de ses compétences

On peut rassembler ici les **constats** établis précédemment par votre rapporteur :

- la part des collectivités locales dans les **engagements** inscrits dans les contrats de plan augmente d'une génération de contrat à l'autre. Cette part s'établissait ainsi à **53 %** des engagements cumulés des troisièmes contrats de plan ;

- compte tenu de la défaillance de l'Etat, la part des collectivités locales dans **l'exécution** des contrats de plan est très vraisemblablement supérieure ;

- d'autant plus que l'Etat, gestionnaire des programmes européens, a parfois utilisé des **fonds communautaires** en substitution à ses propres crédits ;

- en outre, l'Etat est **mauvais payeur**, c'est à dire qu'il délègue ou mandate souvent ses crédits avec **retard** par rapport à ses partenaires. Or les engagements des contrats de plan ne sont pas actualisés en fonction de l'évolution des prix. Ces retards permettent donc à l'Etat de rogner un peu la valeur relative de sa participation financière aux contrats de plan ;

- plus spécifiquement, dans le cas de la procédure budgétaire « des **fonds de concours** » (cf. encadré ci-après), les collectivités locales versent leurs contributions (près de 39 milliards de francs sur la période 1994-1999) à l'Etat avant que celui-ci ne mette en place ses propres crédits et ne paie les dépenses afférentes.

Durant ce délai, de l'ordre de plusieurs mois, voire dans certains cas de plusieurs années, les collectivités locales concernées financent la **trésorerie** de l'Etat. Compte tenu du niveau des taux d'intérêt à court terme sur la période 1994-1999 - en moyenne près de 4 ½ % - cet avantage de **trésorerie** n'est nullement négligeable : chaque mois d'avance équivaut à un prélèvement de **150 millions de francs** sur les collectivités locales au profit de l'Etat ;

LES FONDS DE CONCOURS ET LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION

Les fonds de concours sont des fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public.

Cette procédure constitue l'une des exceptions au principe d'universalité budgétaire, puisque ces concours sont **affectés** par avance à des dépenses précises.

Dans le cadre des contrats de plan, cette procédure est ainsi utilisée pour rassembler les cofinancements destinés à des opérations d'investissement sous maîtrise d'ouvrage d'Etat.

Selon la Direction du Budget « *au titre des contrats de plan 1994-1999, les fonds de concours des collectivités locales rattachés au budget de l'Etat s'appliquent essentiellement à deux types de dépenses*

- les investissements routiers, pour plus de 38 milliards de francs ;
- l'aménagement du bassin parisien, pour 660 millions de francs. »

Au total, la procédure des fonds de concours s'appliquerait à plus de 39 milliards de francs, soit près de **44 % des engagements financiers des collectivités locales**.

En fait, la procédure des fonds de concours fut aussi utilisée pour d'autres opérations, notamment pour les investissements contractualisés en matière d'enseignement supérieur ou de recherche, dont 30 % à 60 % furent financés par les collectivités locales, pour partie en maîtrise d'ouvrage, pour partie sous la forme de fonds de concours.

Par exemple, en Poitou-Charentes, les domaines des troisièmes contrats de plan concernés par des fonds de concours en provenance des collectivités locales furent, selon la Région, les suivants :

- routes nationales : 1 179 millions de francs ;
- enseignement supérieur : 385 millions de francs ;
- équipement de laboratoires : 148 millions de francs ;
- infrastructures ferroviaires : 136,5 millions de francs ;
- modernisation des installations du CREPS : 1,5 millions de francs.

Total : 1821,5 millions de francs, soit 60,2 % des engagements financiers des collectivités locales.

Or la procédure de fonds de concours présente cette particularité que les concours des partenaires de l'Etat sont appelés avant ceux de l'Etat, et les tentatives entreprises dans certaines régions pour limiter ce décalage et pour accélérer la procédure n'ont guère été concluantes.

Cette procédure constitue donc un facteur de **retard** pour la réalisation concrète des projets contractualisés, mais aussi une source de facilités de trésorerie pour l'Etat.

- par ailleurs l'Etat maître d'ouvrage a récupéré la **TVA** sur les grandes infrastructures de communication construites dans le cadre des contrats de plan, pour un montant total de près d'une **dizaine de milliards de francs** ;

- plus généralement, compte tenu de la structure et du niveau des ressources respectives de l'Etat et des collectivités locales, **l'effet de retour fiscal** des dépenses contractualisées est proportionnellement bien plus élevé pour l'Etat que pour les collectivités locales : 1 F de dépenses contractualisées supplémentaires se traduit par un surcroît de recettes plus important pour l'Etat que pour ces dernières.

Au total la part des collectivités locales dans les **dépenses** publiques **nettes** effectuées au titre des troisièmes contrats de plan dépasse très largement le niveau initial et officiel de 53 %.

Pourtant, les actions inscrites dans les troisièmes contrats de plan relevaient très majoritairement des **compétences** strictes de **l'Etat** : les engagements en faveur des grandes infrastructures, de l'enseignement supérieur et de la recherche représentaient à eux seuls près des deux tiers des engagements cumulés de l'Etat et de la Région.

Il en découle à l'évidence que, dans le cadre des contrats de plan, les collectivités locales ont globalement financé l'exercice de ses compétences par l'Etat.

Dans certains cas paroxystiques, les collectivités locales ont même **intégralement** pris en charge certaines compétences de l'Etat.

En particulier, compte tenu des divers biais énoncés supra, les opérations de réhabilitation du réseau routier national en milieu urbain, qui relèvent de la stricte compétence de l'Etat, mais que celui-ci ne finance qu'à hauteur de 27,5 %, ne lui coûtent quasiment rien *ex ante*, et sont sans doute financièrement avantageuses *ex post*, après effet de retour fiscal. L'Etat a donc pu « gagner de l'argent » en exerçant certaines de ses compétences.

Il s'agit bien là d'un **transfert de charges** au sens juridique du terme, de nature à **biais**er les décisions de l'Etat : toutes choses égales par ailleurs, l'Etat devrait logiquement préférer engager des opérations d'investissement qui ne lui coûtent rien, plutôt que de soutenir des actions d'animation des territoires.

Les administrations centrales contestent pourtant que les troisièmes contrats de plan aient donné lieu à des **transferts de charges** de l'Etat vers les collectivités territoriales.

3. La plupart des ministères récusent néanmoins l'existence, voire même le concept, de transferts de charges dans le cadre des contrats de plan

Votre rapporteur a demandé à l'ensemble des **ministères** concernés par la contractualisation Etat-Région : « *la procédure de contrats de plan se traduit-elle, ... [dans votre domaine ministériel], par des transferts de charges entre collectivités publiques ? Si oui, lesquelles, et de quelle ampleur ? selon quels mécanismes ?* ».

Avec un bel ensemble, les ministères répondent par la négative, en contestant l'**existence**, voire même le **concept** de transferts de charges.

Ainsi, selon le ministère de l'**Agriculture** et de la Pêche, « *la procédure de contrat de plan ne semble pas se traduire en matière d'agriculture et de pêche par des transferts de charge entre collectivités publiques* ».

De même, selon le secrétariat d'Etat à l'**Industrie**, « *on ne peut pas dire qu'il y a eu transfert de charges puisque le secrétariat d'Etat à l'industrie a maintenu son effort* ».

Pour sa part, le ministère du **Tourisme** indique que « *pour identifier d'éventuels transferts de charges entre collectivités publiques, en raison des contrats de plan, il faudrait que les financements contractualisés aient eu un effet de substitution à des procédures antérieurement mises en oeuvre par celles-ci. Tel n'est pas le cas. En effet, les lignes contractualisées ne se sont substituées à aucune autre* ».

La réponse du ministère de l'**Equipement**, des Transports et du Logement, est plus alambiquée :

« *La question du transfert de charges entre collectivités publiques peut avoir **deux interprétations** différentes :*

- *si l'on s'en tient strictement à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, chaque collectivité devrait financer seule à 100 % les infrastructures dont elle est maître d'ouvrage ; dans cette interprétation, les contrats de plan peuvent [sic] effectivement conduire à des transferts de charges ;*

- *dans l'interprétation du ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, le financement des infrastructures doit résulter de l'intérêt (national, régional ou local) que chacune des collectivités publiques peut en retirer, quel que soit le maître d'ouvrage ; c'est ainsi qu'en matière de routes ont été admises [sic] les clés de financement suivantes : pour la sécurité, la requalification et l'aménagement des routes nationales en milieu urbain, 27,5 % Etat / 27,5 % Région / 45 % autres collectivités ; pour la sécurité, la requalification et l'aménagement du réseau routier national interurbain, 50 % Etat / 50 % Région¹.*

Cette répartition du financement vaut également pour les infrastructures ferroviaires, fluviales et portuaires, et a été étendue aux grandes infrastructures interrégionales, telles que les TGV et les autoroutes

¹ En fait, comme le précise la DATAR, l'Etat ne prend en charge que 33 % des routes nationales parallèles aux autoroutes.

concedées (pour la partie non prise en charge par le gestionnaire). De ce point de vue, il n'y a pas de transfert de charges, mais seulement partage des charges, pour des investissements qui offrent des fonctionnalités multiples. »

Plus directement, pour le ministère de **l'Emploi** et de la **Solidarité**, « *il semble difficile de parler de transferts de charges en matière de contrat de plan, puisque la logique même de ces contrats est d'organiser des cofinancements sur des projets globaux dont l'intérêt est manifeste pour chacun des financeurs* ».

Au total, ces ministères « ne voient pas le problème ». Selon eux, certes, les collectivités locales financent parfois des dépenses en dehors de leurs compétences, mais elles agissent par **choix** et par **intérêt**.

La DATAR conclut ainsi « *on constate le **désir** des Conseils régionaux d'être présents sur certains champs de la compétence de l'Etat tels que les routes. De manière générale, le caractère global du contrat de plan explique peut-être la **volonté** des Conseils régionaux de venir sur les domaines de compétence de l'Etat. Il est difficile de mesurer ce phénomène dès lors que la loi est imprécise et donne aux Conseils régionaux des compétences générales en plus de leur domaine d'intervention spécifique* ».

4. Mais la procédure de contrat de plan incite les collectivités locales à cofinancer des actions en dehors de leurs compétences

- L'analyse des **Régions** est singulièrement différente.

Elles estiment de manière **unanime** que les contrats de plan se traduisent par des transferts de charge à sens unique, des collectivités locales vers l'Etat.

Elles distinguent pour ce faire trois secteurs d'intervention.

S'agissant en premier lieu des compétences clairement confiées aux Régions par les lois de décentralisation, certaines Régions indiquent quelles n'ont souhaité ni intervention, ni cofinancements de la part de l'Etat.

En fait, pour ce qui est des financements, les Régions n'avaient guère le choix : l'Etat s'est largement **refusé** à apporter son concours financier à des politiques conduites par la Région sur son champ de compétence.

S'agissant en second lieu des domaines où les compétences de l'Etat et des Régions se superposent ou ne sont pas clairement définies, comme en matière d'Environnement, de Culture ou de Tourisme, et, dans une moindre

mesure, de politique de la Ville, d'Interventions économiques et de Formation professionnelle, certaines Régions ont effectivement **souhaité** s'y investir davantage.

S'agissant enfin du volet social de la politique de la ville et des actions en faveur des personnes âgées, qui sortent des compétences des Régions, ou des grandes infrastructures de Transport, de l'Enseignement supérieur, de la Défense et de la Justice, qui relèvent des compétences strictes de l'Etat, il est là encore exact que les Régions ont parfois exprimé le souhait que ces secteurs soient davantage pris en compte dans les contrats de plan, et se sont résolues pour ce faire à cofinancer les dépenses de l'Etat.

Néanmoins, certaines Régions soulignent qu'elles ont été « **fortement sollicitées** », notamment pour le volet social de la politique de la ville, la rénovation des maisons de retraite ou les universités.

- De nombreuses Régions soulignent aussi qu'elles ont été **fortement incitées** à s'engager en dehors de leurs compétences par le double **désengagement** de l'Etat :

- certaines Régions ont observé sur longue période un désengagement relatif de l'Etat des domaines peu ou pas contractualisés. Il s'agit là d'une **incitation** forte pour les Régions à accepter l'inscription de certaines actions dans les contrats de plan, même si l'Etat en demande le cofinancement ;

- malgré cela, l'Etat se désengage aussi du financement de certaines **actions structurantes**, comptant sans doute parfois sur les collectivités locales pour **pallier** et pour masquer la faiblesse de ses capacités d'investissement.

Il s'agit là d'un **cercle vicieux**. En effet, comme l'observe une Région, plus les collectivités s'engagent, plus l'Etat peut limiter ses apports. Les clefs de financement se déforment ainsi d'un contrat à l'autre au détriment des collectivités locales.

- Ce cercle vicieux peut-il être **imputé** pour partie à la **procédure** de contrat de plan elle-même ?

Plusieurs Régions répondent par l'affirmative, dans la mesure où « *la procédure **permet** à l'Etat d'appeler des participations des collectivités locales sur des opérations qui relèvent de sa compétence* », voire « **consiste principalement à faire abonder les politiques de l'Etat par les autres collectivités** ».

De même, le Commissariat général du Plan, seule administration centrale à véritablement reconnaître et à regretter les transferts de charges,

explique que ceux-ci peuvent résulter de la logique budgétaire des contrats de plan :

« ...seule la contractualisation fondée sur une logique d'objectif permet d'être en cohérence avec les principes de la décentralisation. Or, les exercices contractuels se sont, depuis l'origine, appuyés sur une logique de moyens budgétaires. Cette pratique a donc vraisemblablement pu entraîner des transferts de charges entre les collectivités et essentiellement de l'Etat vers les collectivités locales. Le principe de cofinancement ou les « financements croisés » s'appuyant sur des clefs de financement ou sur le principe de la parité sont les mécanismes les plus fréquemment utilisés ».

Plus précisément, une Région indique que la procédure de contrat de plan favorise des transferts de charges à travers deux **mécanismes** : *« d'une part, les négociations ne portent pas sur les objectifs de développement ou d'aménagement du territoire ou les grandes orientations, ce qui permettrait de définir le niveau exact des besoins de chaque région ; d'autre part, l'Etat détermine unilatéralement le cadre financier des négociations. Cette technique amène nécessairement les collectivités à intervenir financièrement dans les champs de compétence de l'Etat, puisque par définition, les moyens financiers de ce dernier ne suffisent pas à répondre aux moyens exprimés ».*

En d'autres termes, la procédure de contrat de plan pourrait permettre à l'Etat de mettre en lumière, voire **d'organiser**, son **incapacité** financière à exercer ses propres compétences sans soutien de la part des collectivités locales.

• Les transferts de charges induits par la procédure de contrat de plan sont-ils **normaux** ?

Selon la Direction du Budget, **oui** : *« la procédure de contrat de plan permet de faire primer, sur les attributions de compétences opérées par la loi entre les divers niveaux d'administration, une démarche de partenariat dans laquelle l'Etat et les collectivités locales choisissent de financer conjointement des politiques publiques. Cela se traduit nécessairement par une contribution des secondes à l'exercice de compétences qui appartiennent au premier et réciproquement ».*

Il s'agit là d'une appréciation inexacte et stupéfiante.

Il s'agit d'une appréciation **inexacte** puisque contrairement à l'assertion du ministère du Budget, il n'y pas de réciprocité : l'Etat se refuse largement à contribuer financièrement à l'exercice de leurs compétences par les collectivités locales. Comme le remarque le Commissariat général du Plan, il ne dispose d'ailleurs plus que des moyens budgétaires lui permettant d'exercer ses propres compétences.

Il s'agit surtout d'une appréciation **stupéfiante**.

La démarche des contrats de plan Etat-Régions telle que décrite par la Direction du Budget constitue en effet un **dévolement** de la démarche contractuelle, qui consiste à articuler et à mettre en cohérence des compétences assumées, plutôt qu'à multiplier les cofinancements sur des compétences floues.

Comme le soulignent certaines Régions, la démarche de contractualisation ainsi exposée, qui ne repose que sur des circulaires, porte également **atteinte** aux principes et aux lois de **décentralisation**. Curieuse conception de **l'Etat de droit** que celle faisant « *primer* » des circulaires sur la loi !

Cette atteinte aux lois de décentralisation n'est pas sans **conséquences**. En effet, elle fausse le débat démocratique en diluant et en cachant les responsabilités. Par ailleurs, les lois de décentralisation avaient entendu organiser la répartition des compétences entre les pouvoirs publics en les dotant des moyens financiers leur permettant de les exercer : si les contrats de plan transfèrent des charges vers les collectivités locales, celles-ci ne disposent plus, à prélèvements fiscaux inchangés, des ressources nécessaires pour exercer leurs propres compétences.

Enfin, contrairement aux assertions de la Direction du Budget, le financement de l'Etat par les collectivités locales ne résulte ni d'une démarche « partenariale », ni d'un choix librement consenti de celles-ci.

L'Etat ne saurait donc s'en prévaloir pour déroger à la loi. On peut d'ailleurs rappeler que, de manière générale, lorsque des contrats lient des parties en situation d'inégalité de fait, ils ne peuvent déroger à la loi que s'ils accordent des conditions plus avantageuses à la partie la faible, ce qui n'est manifestement pas le cas des contrats de plan Etat-Régions.

5. La procédure de contrat de plan contraint parfois les collectivités locales à financer des actions en dehors de leurs compétences

De facto, l'invitation pressante faite aux collectivités locales de financer certaines actions ressortant de la compétence de l'Etat, se transforme souvent en **contrainte**.

Cela résulte notamment des multiples biais de la **négociation** déjà détaillés par votre rapporteur.

Cela résulte plus particulièrement des « **clefs de financement** » fixés par voie de circulaire par le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement pour la plupart des actions relevant de sa compétence.

En effet, au travers de ces clefs de financement, l'État **impose** aux collectivités locales de prendre en charge une partie du coût des grandes infrastructures.

S'agissant des infrastructures routières nationales, la quote part des collectivités locales est même **majoritaire**, puisque leurs contributions représentaient au total 60 % des engagements des troisièmes contrats de plan en matière routière.

Les contrats de plan s'accompagnent donc à l'évidence de transferts de charges au sens juridique du terme.

Par surcroît, la procédure de contrat de plan favorise des transferts de charges au sens politique du terme, c'est à dire qu'elle permet plus généralement à l'État d'imposer certaines politiques aux collectivités locales.

B. L'ÉTAT SE SERT DE LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN POUR « CANALISER » LES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

1. L'État se sert des contrats de plan pour faire financer ses propres projets par les collectivités locales

Les dispositions des contrats de plan reflètent davantage les **choix** de l'État que ceux des collectivités locales

- Les collectivités locales ne **choisissent** pas toujours les opérations routières inscrites dans les contrats de plan. En fait, la marge de choix des collectivités locales en matière d'infrastructures porte sur 10 % à 20 % du cumul des engagements contractualisés.

Le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement le reconnaît d'ailleurs lorsqu'il indique que, dans ses domaines de compétence, « *on peut considérer qu'environ 20 % du volume des crédits engagés par l'État correspondent à des actions demandées par les Régions que le ministère n'aurait pas placées en première priorité s'il en avait décidé seul, notamment en matière d'investissements routiers* ».

Or, toutes les actions contractualisées en matière d'infrastructures de transport sont cofinancées proportionnellement par les collectivités locales. L'assertion du ministère signifie donc que seulement 20 % des crédits engagés par les Régions en matière de routes correspondaient à leurs priorités propres, les 80 % restants finançant les opérations jugées prioritaires, non pas par l'Etat déconcentré ou même l'Etat dans son ensemble, mais, selon la Cour des Comptes¹, par la seule **Direction des routes** du ministère des Transports.

- Plus généralement, les dispositions des contrats de plan, y compris celles qui concernent les compétences propres des Régions, reflètent généralement davantage les choix de l'Etat que ceux des collectivités locales qui en sont pourtant les principaux financeurs.

En effet, si les Régions où la préparation des contrats de plan a permis l'émergence d'un consensus sur les priorités des contrats de plan, retrouvent évidemment leurs propres préoccupations dans les dispositions des contrats, cela n'est pas le cas des autres Régions.

Certaines Régions soulignent ainsi que la très grande majorité des actions des contrats de plan sont conduites par l'Etat, que « *les actions du Contrat de plan ne reflètent pas les priorités de la Région en matière de politiques publiques, puisqu'elles concernent des politiques de l'Etat pour la plupart* », que « *le contrat de plan est prioritairement un outil de l'Etat* » ou bien que « *les montants relatifs aux actions contractualisées correspondent plus aux priorités de l'Etat qu'à celles de la Région* ».

Ce diagnostic est d'ailleurs indirectement confirmé par certains ministères. Par exemple, selon le ministère de l'Industrie « *la quasi totalité des dispositions des contrats de plan s'inscrivent dans le cadre des orientations nationales* ». De même, selon le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, « *il n'existe pas de disposition des contrats de plan Etat-Régions qui n'entrent pas dans les choix du ministère* ».

Au total, certaines Régions estiment que la procédure de contrat de plan permet à l'Etat « *de faire son marché dans [leur] budget* ».

2. L'Etat se sert des contrats de plan Etat-Régions pour imposer certaines politiques aux collectivités locales

Plus généralement, la procédure de contrat de plan permet à l'Etat d'intervenir dans l'exercice par les collectivités locales de leurs propres compétences, selon deux mécanismes.

¹ Cf. Rapport public pour 1998.

D'un côté, certaines Régions soulignent que les transferts de charges exposés précédemment « *privent les collectivités de moyens pour exercer leurs propres compétences* ».

De l'autre, l'Etat-régulateur prétend souvent « contrôler » *de facto* les choix des Régions dans des domaines de compétence partagée, bien au delà de ce que nécessiterait la seule mise en cohérence des interventions publiques.

Ainsi, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité indique que « *la procédure de contrat de plan articule les préférences des acteurs locaux autour des priorités arrêtées par le ministre* ».

De même, pour le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, « *la vision transversale de l'Etat lui permet de maîtriser les demandes parfois dispersées des collectivités territoriales* ».

Plus précisément, le secrétariat d'Etat au Commerce extérieur regrette qu'en « *conséquence du désengagement de l'Etat par des annulations budgétaires successives, ..., les aides [de son département ministériel] ne permettent plus de canaliser l'action des collectivités locales.* »

La **Cour des Comptes** concluait ainsi le chapitre de son Rapport public pour 1998 consacré aux contrats de plan Etat-Région : « *...les troisièmes contrats de plan ont, pour une large part, été utilisés par l'Etat comme un moyen de faire contribuer financièrement les collectivités territoriales à ses propres projets* ».

En d'autres termes, l'Etat décide plus qu'il ne paie, et les collectivités locales financent des politiques qu'elles n'ont pas décidées.

Les contrats de plan s'accompagnent donc de transferts de charges au sens politique du terme.

Certains ministères semblent estimer que cela résulte logiquement du rôle régulateur de l'Etat, qui ne saurait être mis au même rang que les collectivités territoriales.

Néanmoins, comme le soulignait récemment¹ M. Christian PONCELET, Président du Sénat, ce type de dérive, qui place *de facto* les collectivités locales sous la **tutelle** de l'Etat, est à l'opposé du principe de responsabilité des gestionnaires locaux, comme du principe constitutionnel d'autonomie des collectivités locales.

¹ Cf. Allocution du 12 mai 2000 devant les élus de la région Auvergne.

Par surcroît, ces transferts de charges **dénaturent** la **démocratie** locale, en conduisant les élus locaux à voter des dépenses qu'ils n'ont pas réellement choisies.

Votre rapporteur ne peut donc que réaffirmer la nécessité de **rééquilibrer** la **négociation** des contrats de plan Etat-Régions.

III. LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN ETAT-RÉGIONS EXERCE DES EFFETS REDISTRIBUTIFS

A. UNE REDISTRIBUTION AVEUGLE ENTRE LES RÉGIONS ?

1. Une volonté initiale de péréquation

- Les deux premières générations de contrats de plan (1984-1988 et 1989-1993), s'étaient caractérisés par une règle implicite selon laquelle l'Etat fixait sa propre contribution **proportionnellement** à ce que les Régions proposaient de consacrer à chaque contrat de plan.

Comme le souligne la Cour des Comptes¹, l'Etat favorisait de ce fait les régions qui faisaient un effort financier, plutôt que celles qui avaient le plus de **besoins**.

En particulier, cette règle constituait un **handicap** considérable pour certaines régions, qui faute de moyens financiers, n'avaient pas toujours la possibilité de mettre en place des actions nouvelles au sein des contrats de plan².

Au total, selon le rapport CHÉRÈQUE, « *l'Etat avait alors paru entériner les disparités régionales* ».

Cette règle dite de « *parité* », n'était donc pas satisfaisante.

La plupart des Régions manifestaient d'ailleurs de très fortes **attentes** en matière de péréquation, comme l'avaient relevé en en 1991 le rapport du « *Groupe [du Commissariat général du Plan] d'évaluation des procédures*

¹ Cf. *Rapport public pour 1998*, p. 142.

² Cf. « *1994-1998, les contrats de plan Etat-Région* », M. CASCALES, in *Revue française de finances publiques*, 1998.

contractuelles en faveur du développement régional », et en 1992 le rapport de notre collègue Georges MOULY sur les deuxièmes contrats de plan Etat-Régions.

- Lors des CIAT du 23 juillet 1992, du 10 février 1993 et du 12 juillet 1993, il fut donc décidé d'inscrire les troisièmes contrats de plan Etat-Régions dans une vision nationale de développement équilibré du territoire : les contrats de plan devaient devenir un instrument de **redistribution** entre régions.

L'apport financier de l'Etat devait donc être **modulé** en fonction du potentiel fiscal et de la situation de l'emploi de chaque région.

Pour ce faire, le CIAT du 12 juillet 1993 avait classé les régions métropolitaines en trois groupes, selon trois **critères** : le potentiel fiscal par habitant en 1992 ; la moyenne du taux de chômage sur la période 1990-1992 ; la variation de l'emploi entre 1984 et 1991.

Le premier groupe (Auvergne, Bretagne, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes), correspondait aux régions nécessitant un effort prioritaire de l'Etat : l'enveloppe consacrée par l'Etat aux troisièmes contrats de plan devait être accrue de 23,5 % en francs courants par rapport aux deuxièmes contrats de plan.

Un second groupe de régions (Aquitaine, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays de la Loire et Picardie) devaient voir leurs enveloppes augmentées de 14,1 % en francs courants.

Pour un troisième groupe de Régions (Alsace, Centre, Corse, Franche-Comté, Midi-Pyrénées, PACA et Rhône-Alpes) les enveloppes allouées par l'Etat aux contrats de plan devaient être accrues de 9,4 % en francs courants, c'est à dire qu'elles devaient être stables en francs constants.

Enfin, l'enveloppe allouée à l'Ile-de-France devait être réduite de 10 % en francs courants.

A l'exception notable de l'Ile-de-France, qui était particulièrement pénalisée, la plupart des Régions ont accueilli favorablement cette décision de principe, d'ailleurs saluée en 1997 comme une « *avancée* » par le rapport de M. Jean BILLET pour le Conseil économique et social¹.

L'effet péréquateur de ce classement était toutefois doublement **limité** :

- par le choix de partir des enveloppes des deuxièmes contrats de plan, dont on a vu qu'elles ne répondaient pas nécessairement à la situation particulière des régions concernées ;

- par la faible différenciation des régions, à l'exception de l'Ile-de-France.

Au total, comme le soulignent certaines Régions, « *le poids historique des premiers contrats est resté très fort* », et la répartition des dotations de l'Etat préservait les « **avantages territoriaux acquis** ».

Par ailleurs, selon le rapport CHÉRÈQUE, « *le principe de la libre ventilation d'enveloppes globales différenciées s'est traduit par des distorsions sectorielles d'un contrat à l'autre, qui correspondaient à des choix stratégiques régionaux, mais qui n'avaient aucune cohérence sectorielle* ».

Quoi qu'il en soit, la décision du CIAT **n'a pas été respectée**.

2. La modulation annoncée n'a pas été respectée

Dans son Rapport public pour 1998, la Cour des Comptes établit que la modulation décidée lors du CIAT du 12 juillet 1993 n'a pas été respectée : « *le tableau ci-dessous montre qu'à deux exceptions près (Picardie et Nord-Pas-de-Calais), les régions ont obtenu une majoration supérieure à celle qui avait été annoncée ; que la dotation de l'Ile-de-France a été elle aussi augmentée ; que chacun des trois groupes s'est vu attribuer en moyenne à peu près la même augmentation (42 % pour le premier, 38 % pour chacun des deux autres) et, surtout, que le classement relatif des régions a été complètement bouleversé* ».

¹ Cf. « *Le suivi et la réalisation des contrats de plan dans le cadre de la planification* », Avis du Conseil économique et social du 13 mai 1997.

**LA RÉPARTITION EFFECTIVE DES ENVELOPPES DE L'ÉTAT
POUR LES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN**

(en millions de francs)

Régions	1989-1993	1994-1998	Variation (en %)
Groupe 1 (+ 23,5 %)			
Auvergne.....	1 356,00	2 455,00	+ 81,05
Bretagne.....	3 637,80	5 199,39	+ 42,92
Limousin.....	1 129,29	1 541,45	+ 36,51
Lorraine.....	3 254,85	4 388,70	+ 34,83
Nord-Pas-de-Calais.....	6 832,60	8 271,24	+ 21,05
Poitou-Charentes.....	1 829,16	2 529,48	+ 38,29
Groupe 2 (+ 14,1 %)			
Aquitaine.....	2 151,72	3 047,61	+ 41,65
Bourgogne.....	1 550,12	2 069,44	+ 33,50
Champagne-Ardenne.....	1 333,00	1 799,63	+ 35,00
Languedoc-Roussillon.....	2 606,67	3 690,18	+ 41,56
Basse-Normandie.....	1 654,53	2 223,39	+ 34,39
Haute-Normandie.....	1 453,90	2 275,42	+ 56,57
Pays de Loire.....	1 995,87	2 978,07	+ 49,20
Picardie.....	2 131,97	2 493,42	+ 11,54
Groupe 3 (+ 9,4 %)			
Alsace.....	1 688,69	2 253,67	+ 33,45
Centre.....	1 578,55	2 398,68	+ 51,97
Corse.....	502,00	695,01	+ 38,45
Franche-Comté.....	1 357,80	1 810,53	+ 33,34
Midi-Pyrénées.....	3 355,00	4 219,41	+ 25,73
Provence-Alpes-Côte d'Azur .	2 859,76	4 359,55	+ 52,44
Rhône-Alpes.....	3 807,10	5 149,90	+ 35,27
Hors groupe			
Ile-de-France.....	8 522,00	11 159,44	+ 30,95
Bassin Parisien.....		333,00	
Total	56 588,58	77 341,61	+ 38,67

Source : Cour des Comptes.

Selon la Cour des Comptes, cette situation résulte de deux phénomènes :

- « l'enveloppe de départ de chaque région a été calculée à partir de celle du contrat de plan 1989-1993, à laquelle ont été ajoutés les autres engagements contractuels pris par l'Etat [notamment les conventions

culturelles et la partie exécutée du programme université 2000], *déduction étant par ailleurs faite de la partie exécutée des contrats relatifs à la politique de la ville. C'est à ce total qu'à été appliqué le coefficient correcteur décidé par le CIAT. Mais au résultat obtenu est venue s'ajouter ensuite la part de l'Etat dans les contrats de ville signés pour la période qui s'ouvrait. Cette insertion dans les contrats de plan Etat-Régions **d'autres contrats**, qui répondaient à une logique et à des partenariats tout à fait différents, a renforcé l'opacité du mode de calcul des enveloppes régionales et fortement contribué à rendre vaine leur hiérarchisation ;*

*- à la suite de la publication des enveloppes régionales et des réactions qu'elle a entraînées, des **rallonges** ont été accordées ça et là au gré des demandes, principalement dans le domaine routier pour 3,6 milliards de francs supplémentaires (programmes dits d'accélération).*

*Cette façon de procéder rend aujourd'hui difficiles les comparaisons d'un contrat de plan à l'autre, ainsi qu'entre les régions. elle a surtout pour conséquence de **vider de son sens** la réforme, solennellement annoncée, de la répartition des moyens de l'Etat . »*

Par surcroît, selon le rapport CHÉRÈQUE, certaines administrations centrales, qui portaient un jugement défavorable sur la répartition de leurs moyens entre les régions, « **ont compensé** par l'utilisation de crédits non contractualisés les répartitions opérées par les préfets ».

En réponse à votre rapporteur, le ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, précise d'ailleurs qu'il « *s'est efforcé de répartir les enveloppes sectorielles du contrat de plan (transport, politiques urbaines, tourisme...) en fonction d'une appréciation équitable des besoins à satisfaire dans chaque région et compte tenu des opérations à réaliser hors contrat de plan* » : il y a donc bien eu compensation entre les opérations contractualisées et les opérations non contractualisées.

Enfin, s'agissant plus particulièrement des grandes infrastructures de transport, l'effet péréquateur des contrats de plan était nécessairement limité, dans la mesure où les **clefs de financement** imposées par l'Etat n'étaient pas modulées en fonction de la situation relative des régions.

Au total, la modulation des enveloppes régionales a fait long feu.

3. Des effets redistributifs incertains ?

Les contrats de plan exercent-ils pour autant des effets redistributifs entre les régions ?

Certains ministères estiment que oui, pour leur domaine d'action tout du moins.

Ainsi, selon le secrétariat d'Etat au **Commerce extérieur**, « *la répartition des crédits commerce extérieur des contrats de plan Etat-Régions permet de procéder à certaines compensations budgétaires entre régions, selon leur plus ou moins grande aptitude à favoriser les stratégies d'internationalisation de leurs entreprises, et donc d'atténuer certains déséquilibres interrégionaux* ». De même, le secrétariat d'Etat à l'**Industrie** estime que « *plus de moyens ont été accordés aux régions touchées par les conversions industrielles* ». Enfin, le ministère de la **Culture** indique qu'il « *s'efforce de redéployer les crédits en faveur des régions peu favorisées en matière culturelle. Les contrats de plan constituent ainsi l'un des outils privilégiés en matière d'aménagement du territoire* ».

Ces secteurs ne représentent toutefois qu'une très faible part des engagements contractualisés.

Dans l'ensemble, selon la DATAR, « *l'effet redistributeur des contrats de plan ne peut véritablement être mesuré* ».

C'est d'ailleurs ce que suggère le tableau récapitulatif ci-dessous, qui récapitule les enveloppes allouées à chaque région par l'Etat dans le cadre des troisièmes contrats de plan, ainsi que quelques données socio-économiques extraites de l'édition 1993 de la publication de l'INSEE « *La France et ses régions* », qui correspondait aux dernières données connues au moment de l'élaboration des contrats de plan 1994-1999.

**Les engagements contractualisés de l'Etat
rapportés à quelques indicateurs socio-économiques tels que connus en 1993**

Régions	Enveloppe en francs par habitant ⁽¹⁾	PIB par habitant en 1989 (milliers de francs)	Taux de chômage BIT en 1991 en %
Groupe 1			
Limousin	2 134	83,4	8,4
Nord-Pas-de-Calais	2 086	87,3	12,6
Lorraine	1 903	92,2	8,7
Bretagne	1 860	87,2	9,9
Auvergne	1 858	87,5	9,9
Poitou-Charentes.....	1 585	86,9	10,6
Groupe 2			
Languedoc-Roussillon	1 745	84,4	14,0
Basse-Normandie	1 598	90,1	9,4
Picardie	1 377	91,2	10,0
Champagne-Ardenne.....	1 335	103,1	9,8
Haute-Normandie.....	1 305	107,4	11,4
Bourgogne	1 286	96,0	8,6
Aquitaine.....	1 091	96,3	10,6
Pays de Loire	973	94,0	10,2
Groupe 3			
Corse	2 780	75,5	10,6
Midi-Pyrénées	1 736	87,3	9,4
Franche-Comté	1 649	98,5	7,8
Alsace	1 387	111,7	5,2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 024	99,8	11,8
Centre	1 012	99,6	8,5
Rhône-Alpes	962	107,8	8,2
Groupe 4			
Ile-de-France	1 047	166,0	7,9
Moyenne Métropole.....	1 366		9,5

1. Recensement de 1990.

Source : *La France et ses Régions, éditions 1993, INSEE.*

Quoi qu'il en soit, les effets (re)distributifs exercés par les dépenses inscrites dans les contrats de plan sont probablement très **faibles** :

- les contrats de plan représentent en effet moins de **1 % des dépenses de l'Etat**. Par exemple, la redistribution opérée entre les régions par les actions contractualisées est sans doute moitié moindre que celle qui résulte des dépenses de l'Etat au titre du revenu minimum d'insertion (RMI) ;

- en outre, comme le souligne la DATAR, « *il est difficile de parler d'effet redistributeur dès lors que cet effet peut être diminué ou relativisé par des interventions hors contrat de plan* ». A titre d'exemple, une étude réalisée par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche montre que les dotations des contrats de plan exercent dans l'ensemble des effets redistributifs de sens inverse, mais d'amplitude bien moindre, que les crédits versés par le ministère dans le cadre de sa politique générale et dans le cadre du FEOGA (cf. encadré ci-dessous).

LES EFFETS REDISTRIBUTIFS INTERRÉGIONAUX DES CRÉDITS CONTRACTUALISÉS : L'EXEMPLE DE L'AGRICULTURE.

Selon le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, le ratio enveloppe Agriculture des troisièmes contrats de plan / unités de travail agricole (UTA) connut de très grands écarts entre régions : de 33 051 francs pour la Corse à 2 408 francs pour Champagne-Ardenne, autour d'une moyenne nationale de 6 777 francs par UTA.

Outre la Corse, cinq régions dépassaient ainsi 10 000 francs par UTA, soit, par ordre décroissant, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Limousin, Lorraine et Nord-Pas-de-Calais.

A l'inverse, outre Champagne-Ardenne, cinq régions ont bénéficié de moins de 3 500 francs par UTA : Centre, Ile-de-France, Pays de la Loire, Picardie et Poitou-Charentes.

Dans l'ensemble, ces écarts compensaient partiellement les écarts observés en matière de subventions dans le cadre du FEOGA et des politiques générales du ministère.

Néanmoins, les concours publics à l'agriculture dans le cadre des contrats de plan ne représentent que quelques pour cents de l'ensemble des subventions agricoles.

La capacité des contrats de plan à constituer un outil de redistribution, au profit notamment des exploitations ou des régions d'agriculture moins intensive, est donc très limitée.

Au total, il semble difficile de croire que la **procédure** des troisièmes contrats de plan ait pu favoriser une meilleure péréquation régionale des interventions de l'Etat.

La procédure des troisièmes contrats de plan n'a donc pas atteint **l'objectif** qui lui avait été fixé par les CIAT de 1992 et 1993.

Cet objectif était toutefois particulièrement délicat à atteindre, puisque les écarts de développement entre les régions ne font pas l'objet d'une analyse partagée.

4. Le problème des critères de péréquation

La répartition régionale des dotations de l'Etat pour les troisièmes contrats de plan Etat-Régions aura donc essuyé un feu nourri de **critiques**.

Pouvait-il en être autrement ?

Comme le souligne une Région, les marges de manoeuvre de l'Etat étaient relativement réduites : à dépenses publiques constantes, cette répartition est en effet un jeu à somme nulle. Dès lors, il était relativement difficile de remettre en cause les avantages acquis, puisqu'il aurait fallu baisser les enveloppes d'un trop grand nombre de régions.

Par ailleurs, il existe a priori **trois critères possibles** pour répartir les montants contractualisés :

- en fonction des « **besoins** », notamment tels qu'appréhendés à partir d'indicateurs d'équipement ou d'accès à certains services publics ;
- à partir de la **rentabilité** socio-économique des projets ;
- à partir des écarts de **développement**.

Malheureusement, ces critères sont souvent **divergents**. Par exemple, la rentabilité socio-économique des investissements qui seraient nécessaires à la satisfaction de besoins dans des zones d'habitat dispersé et au relief difficile, sera souvent peu élevée.

De même, selon la Cour des Comptes, la modulation financière des dotations contractualisées en fonction du niveau de développement « *a eu aussi des effets pervers dans le domaine routier. Les orientations nationales à quinze ans définies par le ministère de l'Equipement n'ont pu être respectées, car ce ne sont pas les régions qui avaient le plus de retard à combler qui ont reçu le plus de moyens* ». En d'autres termes, il n'y a pas toujours de corrélation entre le niveau de développement et les besoins.

La DATAR souligne en outre qu'il « *s'est avéré impossible de définir une approche méthodologique consensuelle* » pour mesurer les écarts de développement entre les régions. La notion de **développement** est en effet par essence une notion multidimensionnelle et qualitative, qui ne saurait se laisser enfermer dans des indicateurs chiffrés. Dans leurs réponses à votre rapporteur, certaines régions expriment ainsi le souhait que soient prises en compte, pour la répartition des enveloppes contractualisées, leur position géographique excentrée ou frontalière, la fragilité particulière de leur tissu économique, leur situation particulière en matière d'environnement, etc.

Enfin, faut-il prendre en compte le niveau ou la tendance des critères considérés ?

Faut-il privilégier des critères globaux ou bien rechercher des critères pour chacun des grands domaines contractualisés, par exemple des critères relatifs à la situation du marché du travail pour les crédits emploi-formation ?

Ces questions suggèrent qu'il n'existe sans doute pas de critères incontestables pour la répartition des enveloppes de l'Etat.

Ce constat lucide n'invite aucunement à renoncer à l'idée d'une péréquation entre les régions.

Mais les critères retenus doivent être transparents, effectivement appliqués, et étendus à d'autres modalités d'intervention de l'Etat (par exemple la présence de services publics), afin que la redistribution opérée par les contrats de plan ne soit pas subrepticement compensée par ailleurs.

Ces critères devraient surtout faire l'objet d'un large **débat** préalable, notamment dans le cadre du Parlement.

B. UNE MEILLEURE REDISTRIBUTION INFRARÉGIONALE ?

La procédure de contrat de plan Etat-Région favorise-t-elle une meilleure **redistribution infrarégionale**, entre départements, entre pays, entre bassins d'emplois ou entre agglomérations ?

Là encore, il n'est pas possible de répondre objectivement à cette question.

Cela résulte notamment de ce que la DATAR s'est efforcée de prévenir la réalisation d'indicateurs de dépenses par département, afin d'éviter que les contrats ne soient « *départementalisés* ».

Cependant, les préfets et les services déconcentrés de l'Etat avaient reçu des **instructions** pour que les contrats de plan favorisent un rééquilibrage régional, et, selon la DATAR, « *l'effet de redistribution entre départements, bassins d'emploi, agglomérations et communes à l'intérieur des régions est réel. En effet, les documents préparatoires permettant de définir une stratégie pluriannuelle mettent en général l'accent sur les sites en difficulté. Par ailleurs, les Régions ont tendance à rechercher une complémentarité avec les aides européennes dont bénéficient principalement des zones en retard de développement* ».

Plus précisément, selon le secrétariat d'Etat au Tourisme, « une estimation réalisée en 1996 a permis de montrer que la part la plus importante [des actions contractualisées] était consacrée à la montagne (40%), à l'espace rural (37%) et dans une moindre mesure au littoral (18%), où se consacre pourtant une grande part des fréquentations touristiques, et aux zones urbaines (5%). Au regard d'une carte des fréquentations touristiques très contrastée, on constate que les interventions des crédits contractualisés dans le domaine du tourisme obéissent à une **vision** plus équilibrée et **redistributive** du territoire, permettant de favoriser le démarrage d'activités touristiques dans des zones traditionnellement peu ou moyennement attractives. C'est sans doute ce caractère parfois excessivement redistributif qui peut conduire à une insuffisante concentration des aides sur des zones apparaissant au plan de leur potentiel touristique à développer ».

Au total, la procédure de contrat de plan pourrait exercer des effets redistributifs à l'échelle infrarégionale :

- en allégeant les **charges de centralité** supportées par certaines villes ou agglomérations, dont les infrastructures seraient davantage financées par le contribuable régional ou national¹ ;

- en **concentrant** les dépenses publiques sur les sites en difficulté.

Aucun indicateur global ne permet toutefois d'étayer ces idées.

Par ailleurs, ces effets redistributifs sont nécessairement limités :

- par l'insuffisance du **volet territorial** ;

- par l'importance des **interventions** économiques **horizontales**, peu ou pas modulées, de sorte qu'elles tendent inévitablement à se concentrer sur les bassins d'emploi ou les zones d'activité les plus dynamiques. Par exemple, nombre d'aides à l'agriculture bénéficient surtout aux exploitations les plus grandes et les plus performantes ;

- parce que les **clefs de financement** pour les grandes infrastructures ne prennent pas en compte la situation des Départements ou des Villes qui sont appelés à les cofinancer.

Enfin, les contrats de plan ne deviendront pleinement un outil d'aménagement du territoire que lorsqu'ils s'appuieront sur un volet territorial étendu, et sur une meilleure connaissance statistique des territoires et des

¹ Selon le ministère de la Culture, « la procédure de contrat de plan contribue [ainsi] au rééquilibrage des charges qui pèsent le plus souvent sur les grandes villes et les villes moyennes qui supportent l'essentiel de la dépense publique en matière culturelle ».

équipements existants, ce qui suppose notamment le développement de services d'information géographique dans les SGAR et dans les Régions.

Votre rapporteur se félicite d'ailleurs des inflexions en ce sens observées lors de l'élaboration des quatrièmes contrats de plan.

IV. L'ETAT NE S'EST JAMAIS DONNÉ LES MOYENS D'UNE ÉVALUATION GLOBALE DES DÉPENSES PUBLIQUES CONTRACTUALISÉES

A. LES GRANDS OBJECTIFS ASSIGNÉS PAR L'ETAT AUX DÉPENSES CONTRACTUALISÉES : L'EMPLOI, LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, L'AMÉNAGEMENT ÉQUILIBRÉ DU TERRITOIRE ET UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT

A ce stade de la réflexion, l'étude de la procédure de contrat de plan invite à formuler deux **questions** corrélées : les dépenses exécutées dans le cadre des troisièmes contrats de plan Etat-Régions ont-elles été efficaces ? La procédure de contrat de plan favorise-t-elle des dépenses publiques plus efficaces ?

Pour évaluer l'efficacité d'une politique publique, il faut rechercher si les **objectifs** fixés ont été atteints.

En l'espèce, le CIAT du 23 juillet 1992 avait retenu **quatre objectifs** prioritaires pour les actions contractualisées :

- **l'emploi** ;
- le **développement économique** régional ;
- une meilleure prise en compte de **l'environnement** ;
- **l'aménagement** équilibré du **territoire**.

Ce dernier objectif fut réaffirmé avec force lors du CIAT de Mende du 12 juillet 1993, qui définit les contrats de plan comme un outil privilégié d'aménagement du territoire¹.

¹ Cf. « Les contrats de plan Etat-Régions », P. CHAIN, in *Regards sur l'actualité*, novembre 1995.

De même, ces objectifs furent repris sous une forme voisine dans les mandats de négociation adressés aux préfets, qui les invitaient à faire des contrats de plan l'occasion de renforcer le lien entre la compétitivité économique et la cohésion sociale, d'une part, de soutenir un équipement équilibré du territoire national, d'autre part.

Ces objectifs prioritaires énoncés par l'Etat ont été largement **repris** dans les grands objectifs assignés à chaque contrat de plan.

Par exemple, l'objectif de soutien de l'emploi est énoncé, sous des formes différentes, dans la plupart des contrats de plan : « *favoriser l'emploi, l'investissement des entreprises et l'innovation* » en Aquitaine, « *soutenir l'emploi, moderniser l'appareil productif* » en Haute-Normandie », « *Mobiliser pour l'emploi et contre l'exclusion* » en Bretagne, etc.

Si l'objectif d'aménagement équilibré du territoire est multidimensionnel et difficile à apprécier, il n'en est pas toujours de même de l'emploi, de la prise en compte de l'environnement et du développement économique.

Or, malgré un **discours** public **mobilisateur** sur la rationalisation et sur l'évaluation de l'action publique, l'Etat ne s'est jamais vraiment donné les moyens d'une appréciation globale des politiques contractualisées, ni à l'échelle nationale, ni au niveau des régions.

B. L'ETAT N'A ENTREPRIS AUCUNE ETUDE DE L'EFFICACITÉ GLOBALE DES CONTRATS DE PLAN

• Comme le précise le Commissariat général du Plan, « *l'évaluation de la **procédure** de contrat de plan Etat-Région n'a, à ce stade, jamais été entreprise et aucun crédit n'a d'ailleurs été affecté pour conduire cet exercice* ».

Certaines Régions soulignent aussi « *qu'il n'existe aucune évaluation sérieuse sur le montant des **dotations** pour les contrats de plan Etat-Régions* ».

Par ailleurs, aussi bien à l'échelle nationale que dans les régions, il n'y a eu **aucune étude d'impact préalable** du contenu en emploi des contrats de plan, ou de leurs effets attendus sur le développement économique, l'environnement ou l'aménagement du territoire. Les administrations centrales n'avaient d'ailleurs établi aucun guide méthodologique pour ce faire, et elles n'ont mis en place aucun **indicateur** susceptible de favoriser une appréhension globale de l'efficacité des contrats de plan.

De même, l'Etat central et les préfectures de région n'ont tenté **aucune évaluation** concomitante ou *ex post* de l'efficacité globale des dépenses inscrites dans les contrats de plan pour atteindre leurs objectifs.

En outre, aucun ministère n'a produit à votre rapporteur des éléments d'évaluation globale de ses crédits ou de ses politiques contractualisés.

Enfin, les évaluations de certaines actions contractualisées conduites dans le cadre de la procédure proposée par le Commissariat général du Plan, n'ont pas toujours examiné leur efficacité au regard des quatre grands objectifs énoncés lors du CIAT du 23 juillet 1992. Par exemple, les évaluations des aides aux entreprises se sont rarement interrogées quant à leur impact sur l'environnement ou sur l'aménagement du territoire.

Au total, il est **impossible** de déterminer dans quelle mesure la procédure de contrat de plan favorise, ou non, une allocation des ressources et des politiques publiques plus efficaces.

De même, il est impossible de savoir dans quelle mesure les politiques publiques contractualisées ont globalement concouru à la création d'emploi, au développement économique, à une meilleure prise en compte de l'environnement et à l'aménagement équilibré du territoire.

- Dans ce contexte, votre rapporteur ne peut que **s'interroger** sur les conditions dans lesquelles les préfets ont respecté les termes de la **circulaire** du ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement en date du 1^{er} juillet 1998, qui leur prescrivait : *« dans tous les domaines, vous devrez procéder à une évaluation des programmes actuels... un réexamen systématique des opérations au regard de leur efficacité économique et sociale, ainsi que de leur contribution à l'amélioration et à la préservation de la qualité des milieux et des éléments naturels »*.

Pour que la démarche préconisée par cette circulaire ait quelque **réalité**, il conviendrait de développer en amont des **indicateurs** appropriés, de mettre en place systématiquement des dispositifs d'évaluation légère du contenu global des contrats de plan Etat-Région, et de doter enfin le Commissariat général du Plan et les SGAR de moyens humains appropriés.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, cette démarche devrait être pour partie retenue dans la circulaire relative à l'évaluation des quatrièmes contrats de plan Etat-Régions (2000-2006), qui devrait notamment préconiser des **études d'impact** préalables pour les programmes contractualisés.

Malheureusement, alors que la plupart des contrats de plan sont à ce jour déjà signés, cette circulaire n'est pas encore **parue**, ce qui rend la

réalisation des études d'impact préalables qu'elle préconise quelque peu difficile...

Par ailleurs, selon le secrétariat d'Etat au Tourisme, « *un travail d'évaluation d'ensemble... de l'adéquation des actions mises en oeuvre dans les contrats de plan aux objectifs et aux priorités qui ont conduit à [leur] rédaction... sera engagé au plan central dans le cadre d'un dispositif propre au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement* ». Votre rapporteur se félicite de cette démarche quant à ses finalités, mais ne peut que regretter qu'elle ne soit conduite ni dans un cadre **interministériel**, ni de manière **partenariale** avec les Régions.

C. LE SENTIMENT DES PARTENAIRES DES CONTRATS DE PLAN QUANT À L'EFFICIENCE DES DÉPENSES CONTRACTUALISÉES EST MITIGÉ

Compte tenu de l'absence d'indicateurs et de travaux d'évaluation, il est impossible de déterminer **objectivement** si la procédure de contrat de plan favorise des dépenses publiques plus efficaces, c'est à dire des dépenses qui concourent davantage à la création d'emplois, au développement économique, à une meilleure prise en compte de l'environnement et à l'aménagement équilibré du territoire.

Votre rapporteur a toutefois recueilli sur ce point le **sentiment** des ministères et des Régions.

- De manière générale, la procédure de contrat de plan favorise-t-elle, toutes choses égales par ailleurs, des politiques publiques plus efficaces au sens exposé ci-dessus ?

La réponse de la DATAR et de la plupart des ministères est, sans surprise, **positive**.

En effet, selon la DATAR, « *la procédure de contractualisation sur le long terme concrétisée par un document global écrit est **responsabilisante**. A ce titre, elle est favorable aux préoccupations de long terme, telles que l'environnement, l'emploi et l'aménagement du territoire. La procédure de contrat de plan a été créée pour éviter un développement par à coups et dépenses ponctuelles qui ne puisse avoir que des effets à très court terme. Elle est adaptée à des programmations de moyenne durée telles que les trois secteurs sus-cités en nécessitent* ».

Par ailleurs, « *le contrat de plan représente le seul instrument d'envergure dans le temps et dans l'espace permettant une **synergie** véritable des politiques publiques* ».

De même, selon le ministère de la Culture, « *le discernement de priorités régionales, la mise en cohérence des politiques de chaque partenaire et l'émergence d'un meilleur ordonnancement des responsabilités, sinon des compétences tend à une efficacité accrue de la dépense publique* ».

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité précise et complète ces arguments :

- « *l'instruction des mêmes demandes par l'Etat, par les collectivités locales, par l'Europe et par les autres financeurs, inscrite dans la logique des contrats de plan, assure une **sélection** convergente des projets...* ;

- *les cofinancements... permettent une mobilisation de moyens conséquents sur des investissements pour lesquels une **taille critique** est souvent exigée...* ;

- *pour la partie qui ne renvoie pas aux blocages de crédits par le ministère des Finances, la sous-exécution des contrats de plan correspond essentiellement à un **ajustement** des dépenses de l'Etat aux besoins locaux, dont il est légitime de penser qu'ils puissent évoluer et ne pas être tous fixés une fois pour toutes sur une durée de sept ans...*

*Au total, le **rapprochement** des politiques nationales territoriales et communautaires, sur des projets globaux, sert l'efficacité des unes et des autres* ».

La procédure des contrats de plan améliorerait donc l'efficacité des politiques publiques en renforçant la cohérence

Votre rapporteur a toutefois montré que la procédure des contrats de plan ne favorisait qu'une **cohérence limitée** pour les politiques publiques.

Les Régions sont d'ailleurs plus **prudentes** quant à l'efficience des dépenses contractualisées.

Ainsi, selon une Région : « *la mise en commun des moyens financiers permet dans certains cas d'intervenir de manière plus efficace. Au vu du bilan qualitatif, cette question est toutefois à nuancer. Il s'avère en effet que certaines mesures inscrites dans les contrats de plan, auraient pu être réalisées aussi bien, voire mieux sans contrat de plan (exemples relevés dans les secteurs de l'enseignement, de la formation professionnelle, de l'aménagement du territoire...).* Compte tenu de la **lourdeur** des procédures, il

semble opportun de ne pas disperser les crédits contrats de plan, pour cibler plutôt des secteurs stratégiques et des infrastructures lourdes. »

Par ailleurs, plusieurs Régions soulignent que « *le contrat de plan ne favorise une meilleure prise en compte de l'emploi, de l'environnement et de l'aménagement équilibré du territoire **qu'en fonction** du degré de coordination existant entre les partenaires* », ou « *de la qualité du **partenariat** mis en oeuvre, donc de la volonté d'agir ensemble* ».

En outre, l'apparence d'abondance budgétaire artificiellement créée par la procédure de contrat de plan et la **rigidité** des **enveloppes** ministérielles contractualisées ne sont pas nécessairement facteurs d'efficacité pour les dépenses publiques.

Enfin, aux dires de certains participants, les ultimes réunions interministérielles relatives aux contrats de plan voient parfois plusieurs centaines de millions de francs changer en quelques instants de destination, sectorielle ou géographique, en fonction de la situation politique régionale ou des rapports de force entre ministères, sans que ces **arbitrages** soient toujours source de rationalité économique.

Au total, la procédure de contrat de plan ne favoriserait donc des politiques publiques plus efficaces que dans la mesure où les gains d'efficacité résultant de mise en cohérence des objectifs et de la dimension partenariale de certaines politiques, sont supérieurs aux pertes d'efficacité résultant de la complexité et des logiques de guichet induites par la procédure.

• La procédure de contrat de plan favorise-t-elle plus spécifiquement la création **d'emplois** ?

Cette question doit être précisée. Il est en effet évident que la plupart, sinon la totalité des actions contractualisées, concourent directement ou indirectement à la création d'emplois. Cependant, on peut s'interroger si la procédure de contrat de plan favorise les dépenses dont le **contenu en emplois** est le plus élevé.

La plupart des ministères affirment que **oui**, mais aucun d'entre eux ne se fonde sur des études ou des travaux d'évaluation. En outre, les ministères n'avancent guère d'arguments convaincants, à l'exception sans doute de la DATAR, qui rappelle que le caractère pluriannuel du contrat de plan permet une continuité des programmes, ce qui facilite l'embauche par les bénéficiaires ou par les partenaires des contrats.

A contrario, la quasi totalité des ministères soulignent qu'ils s'inscriront **à l'avenir**, pour les quatrièmes contrats de plan, dans le cadre des orientations établies par la circulaire de la ministre de l'Aménagement du

Territoire et de l'Environnement du 1^{er} juillet 1998, qui confortait « *l'amélioration de la situation de l'emploi* » parmi les grands objectifs des contrats de plan.

Par exemple, le secrétariat d'Etat au tourisme indique qu'il « *s'attachera à ce que cette priorité soit bien retenue dans le cadre de la rédaction des mesures et règlements d'aide « tourisme » dans le cadre des prochains contrats de plan* ». De même, pour le ministère de la Jeunesse et des Sports, « *la mise en place de la quatrième génération des contrats de plan voit inscrire le domaine emploi-formation comme prioritaire* ». Pour sa part, le ministère de la Culture précise de manière analogue que « *les projets culturels, tant en investissement qu'en fonctionnement sont toujours créateurs d'emplois. Cette réalité sera renforcée par une prise en considération dans le contrat de plan 2000-2006 des projets de développement local dans leur dimension tant culturelle qu'économique* ».

Ces divers éléments suggèrent que le contenu en emplois de la dépense publique n'a pas toujours été pleinement pris en considération au cours de la génération de contrats de plan 1994-1999.

Certains Conseils économiques et sociaux régionaux avaient d'ailleurs regretté, dans leurs avis relatifs aux troisièmes contrats de plan, que l'emploi ne fût pas davantage pris en compte, et que la plupart des dispositifs d'intervention économique inscrits dans les contrats de plan ne prévoient ni une forme de conditionnalité-emploi des aides attribuées, ni un réel suivi des créations d'emplois induites.

De même, le rapport CHÈREQUE avait conclu¹ : « *l'emploi, priorité du gouvernement et de l'action publique, doit être davantage pris en compte dans les contrats Etat-Régions. Il ne s'agit pas de la politique de l'emploi en tant que telle, mais d'identifier les secteurs les plus créateurs d'activité et de promouvoir leur développement à l'intérieur du contrat... c'est ainsi qu'il conviendrait d'encourager la prise en considération, très insuffisante, de la très petite Entreprise (TPE), pourtant à l'origine de la création de la majorité des nouveaux emplois* ».

- Enfin, dans quelle mesure la procédure de contrat de plan favorise-t-elle un aménagement équilibré du territoire ?

Compte tenu des modalités de péréquation entre régions analysées supra, cela ne semble guère le cas à l'échelle nationale.

En revanche, la très large majorité des partenaires des contrats de plan estiment que cela peut être le cas à l'échelle régionale, en raison :

¹ Cf. rapport précité, p.31.

- des effets **redistributifs** induits par les contrats de plan à l'intérieur des régions ;

- de ce que la procédure de contrat de plan pourrait favoriser l'élaboration de **diagnostics partagés** sur les besoins, notamment à l'aide de systèmes d'information géographiques et de schémas directeurs ;

- de ce que la procédure de contrat de plan pourrait parfois exercer un effet d'entraînement sur la **coopération locale** ;

- enfin, de ce que « *l'exercice de négociation des contrats de plan oblige à de nombreux **compromis** qui permettent de promouvoir une vision plus équilibrée du territoire* ».

CHAPITRE VII :

LES TROISIÈMES CONTRAT DE PLAN ETAT-RÉGIONS ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

I. LA PROCÉDURE DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION ENCOURAGEAIT ET ORGANISAIT L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

A. *LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN ETAT-RÉGION FACILITE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES*

• *A priori*, la procédure de contrat de plan devrait **favoriser**, selon diverses modalités, **l'évaluation** des politiques publiques contractualisées.

En premier lieu, **l'élaboration** des contrats de plan représente pour l'Etat et les collectivités locales un cadre privilégié pour confronter leurs diagnostics et leurs stratégies, et pour s'interroger sur la pertinence de leurs politiques, notamment en matière d'aménagement du territoire.

De plus, le calendrier d'élaboration des contrats de plan peut constituer un **horizon** mobilisateur pour la réalisation d'études d'impact.

Au total, la procédure des contrats de plan pourrait favoriser l'évaluation *ex ante* des politiques publiques.

Les études d'impact et les évaluations *ex ante* des politiques publiques contractualisées, qui n'étaient pas rendues obligatoires par la procédure, furent toutefois très rares lors de l'élaboration des troisièmes contrats de plan.

Cela s'explique sans doute par les **difficultés** particulières de ce type d'exercice, comme par le manque de **ressources humaines** disponibles, les personnes compétentes étant par ailleurs mobilisées par la préparation, la négociation et la rédaction des contrats.

L'ÉVALUATION ET LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION : DÉFINITIONS¹

1) Qu'est-ce que l'évaluation ?

La circulaire du Premier ministre du 28 décembre 1998 propose pour l'évaluation des politiques publiques la **définition** suivante :

*« L'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en oeuvre (juridiques, administratifs ou financiers) et aux objectifs initialement fixés. Elle se distingue du **contrôle** et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect de normes administratives ou techniques ».*

2) Quels peuvent être les objectifs de l'évaluation ?

D'une manière générale, l'évaluation répond à un besoin de rationalité et de cohérence des choix publics. L'évaluation cherche ainsi à apprécier dans quelle mesure la politique évaluée présente les qualités d'une bonne politique :

- **Cohérence** dans la conception et la mise en oeuvre : les différents objectifs sont-ils cohérents entre eux ? Les moyens mis en place sont-ils adaptés à ces objectifs ?

- **Effectivité de la mise en oeuvre** : la politique annoncée a-t-elle effectivement mise en oeuvre ?

- **Atteinte des objectifs** : dans quelle mesure les évolutions constatées sont-elles conformes aux objectifs de la politique poursuivie ?

- **Efficacité** : dans quelle mesure la politique étudiée a produit les effets escomptés ? L'efficacité doit être distinguée de l'atteinte des objectifs. En effet, certains des objectifs peuvent être atteints grâce à des évolutions indépendantes des politiques mises en oeuvre, et sans que ces politiques soient efficaces ou utiles.

- **Efficience** : les ressources financières mobilisées par la politique mise en oeuvre ont-elles été bien mobilisées ? La politique mise en oeuvre constitue-t-elle le moyen le moins coûteux pour atteindre les objectifs fixés ? Notons qu'une politique peut-être efficace sans être efficiente, c'est à dire produire les effets escomptés au prix d'un gâchis de ressources.

- **Impact socio-économique** : quels sont l'ensemble des effets socio-économiques de la politique mise en oeuvre ?

- **Pertinence** : les objectifs explicites de la politique mise en oeuvre sont-ils adaptés à la nature des problèmes que cette politique est censée résoudre ou prendre en charge ?

¹ Cf. notamment « Les contrats de plan Etat-Régions 1994-1999 : analyse comparée des méthodes et des pratiques d'évaluation », C. DAVID et P. CLAUZADE, note du Commissariat général du Plan, mars 2000.

3) Quels sont les différents niveaux d'évaluation possibles pour les contrats de plan ?

Il convient de **distinguer** l'évaluation de la procédure de contrat de plan Etat-Région de l'évaluation d'ensemble du contenu des contrats de plan, comme de l'évaluation des politiques contractualisées.

- Evaluer la **procédure** de contrat de plan, c'est se demander dans quelle mesure cette procédure a permis des politiques publiques plus efficaces, plus efficientes, plus transparentes et davantage en adéquation avec les souhaits de nos concitoyens. C'est la démarche adoptée dans l'ensemble de ce **rapport**.

- Evaluer **l'ensemble du contenu** des contrats de plan, c'est se demander si les politiques contractualisées sont globalement efficaces, c'est à dire notamment si les grands objectifs assignés aux contrats de plan ont été atteints.

Le ministère de l'Équipement indique à cet égard que « *les contrats de plan font l'objet de deux types d'évaluation : une évaluation au niveau régional conduite par le préfet qui porte sur l'adéquation de chaque contrats à la stratégie de l'Etat en région ; des évaluations conduites par les l'administration centrale qui portent sur l'adéquation de l'ensemble des contrats aux politiques globales conduites au niveau nationales* ».

Ces évaluations sont toutefois très **formelles**. Elles consistent pour l'essentiel à vérifier que les actions contractualisées sont bien conformes aux critères d'éligibilité établis à Paris. Ces exercices sont en outre conduit dans un cadre sectoriel.

En fait, comme votre rapporteur l'a souligné au chapitre précédent, l'Etat avait expressément **écarté** toute évaluation d'ensemble du contenu des troisièmes contrats de plan Etat-Région.

- Enfin, il est également possible d'essayer d'évaluer les effets isolés de **certaines** des **politiques publiques** contractualisées, sans chercher à porter une appréciation globale sur les disposition du contrat de plan. C'est ce type d'évaluation, plus modeste, qui avait été préconisée par le Commissariat général du Plan.

4) A quel moment peut intervenir l'évaluation ?

Les évaluations des politiques publiques contractualisées peuvent intervenir aux différents stades des contrats de plan : lors **l'élaboration** des contrats (études d'impact, évaluations *ex ante*), pendant l'exécution des contrats (évaluations concomitantes ou au fil de l'eau), ou bien après l'achèvement des contrats (évaluations *ex post*).

5) Quelles sont les différentes méthodes d'évaluation ?

Le terme « d'évaluation » peut recouvrir des **pratiques** très différenciées, depuis des évaluations lourdes, longues, coûteuses, à la méthodologie élaborée, et à visée « scientifique », jusqu'à des audits plus ponctuels ou plus « politiques », toutes ces pratiques ayant leur champ de pertinence propre.

6) Quels sont les critères d'une « bonne » évaluation ?

Le Conseil scientifique de l'évaluation a retenu **cinq critères** de qualité d'une évaluation :

- **utilité-pertinence** : c'est le fait que l'évaluation produise de l'information compréhensible et utile ;

- **fiabilité** : l'évaluation doit être digne de confiance, en particulier éviter les biais résultant des techniques de collecte et de traitement des informations ;

- **objectivité** : le fait que les résultats de l'évaluation n'ont pas été influencés par les préférences personnelles ou les positions institutionnelles des responsables de l'évaluation, ou du moins que ces préférences ont été suffisamment explicitées ou contrôlées pour que l'on puisse supposer qu'une autre évaluation répondant aux mêmes questions et utilisant les mêmes méthodes conduirait aux mêmes conclusions ;

- possibilité de **généralisation** : dans quelle mesure les conclusions peuvent-elles être étendues à d'autres situations, d'autres contextes, voire à des politiques différentes ;

- **transparence** : l'évaluation doit expliciter ses méthodes, son mode d'emploi et ses limites.

On peut certes considérer, avec le ministère de la Défense, que la *« contractualisation participe [en principe] implicitement d'une évaluation [légère] »*, dès lors que *« pour contractualiser certaines propositions et les rendre attrayantes, il convient d'avoir au préalable défini le projet et, au minimum, l'avoir évalué sommairement, non pas seulement en termes de coûts mais également par référence à ses effets sur l'activité, l'emploi et plus généralement les critères du développement durable »*.

Néanmoins, comme le reconnaît le ministère de la Défense, *« la négociation peut faire varier sensiblement l'assiette de l'opération envisagée et les **priorités** de chaque partenaire se révèlent dans les faits aussi importantes que l'optimalisation intrinsèque du projet »*.

En d'autres termes, au moment de l'élaboration des contrats de plan, les impératifs de la négociation l'emportent sur ceux de l'évaluation.

En outre, la Direction du Budget souligne que *« la procédure de contrat de plan ne permet pas toujours d'allouer des crédits à des projets parfaitement identifiés, dont la pertinence aurait pu être appréciée au fond par les services compétents... la logique qui prévaut est parfois celle de*

l'allocation d'enveloppes dont l'affectation précise est déterminée ultérieurement ».

- La procédure des contrats de plan **facilite** toutefois l'évaluation concomitante ou *ex post* des politiques publiques contractualisées.

En effet, la procédure contractuelle invite à affecter des moyens bien délimités à des objectifs clairs, dans un cadre formalisé, pluriannuel et transparent. Le CIAT du 23 juillet 1992 avait d'ailleurs insisté sur la définition **d'objectifs précis**, exprimés en termes **d'effets attendus**. Cette démarche facilite évidemment l'évaluation des politiques publiques.

Par ailleurs, la contractualisation Etat-Régions favorise *a priori* le décloisonnement de l'Etat, les échanges d'information entre administrations, l'émergence de référentiels communs à l'Etat et aux collectivités locales (comme des schémas directeurs), ainsi que la constitution de **bases de données** partagées (indicateurs socio-économiques, indicateurs budgétaires et financiers, etc.), qui constituent souvent des préalables à la mise en oeuvre d'une évaluation réussie.

Les contrats de plan Etat-Régions pourraient ainsi avoir favorisé le développement des observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF), comme des **réseaux d'information économique et sociale**, placés sous l'égide des Conseils économiques et sociaux régionaux et animés par des chargés de mission de l'INSEE, avec pour missions de mettre en réseau les services de l'Etat et de la Région, ainsi que de réaliser et de diffuser des informations socio-économiques locales (par exemple des atlas des zonages).

Enfin, certains ministères ont diffusés des **guides méthodologiques** pour l'évaluation des politiques publiques dans leur domaine. En particulier, un « *dossier-ressources pour l'évaluation des contrats de ville* » et un « *guide méthodologique des tableaux de bord socio-démographiques des quartiers* » ont été produits à l'initiative de la Délégation interministérielle à la Ville, pour aider à la mise en oeuvre de l'évaluation des contrats de ville.

Par ailleurs, les troisièmes contrats de plan **prévoient** l'évaluation d'un certain nombre de politiques publiques contractualisées.

B. LES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGION INTÉGRAIENT UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE QUELQUES POLITIQUES PUBLIQUES CONTRACTUALISÉES

1. Le dispositif national établi par la circulaire interministérielle du 9 décembre 1993

La circulaire du Premier ministre du 31 mars 1992 et la circulaire interministérielle (Commissariat général du Plan, DATAR, Délégation interministérielle à la Ville) du 9 décembre 1993 avaient prévu, puis rendu **obligatoire**, l'inscription dans les contrats de plan Etat-Régions d'un dispositif d'évaluation des politiques contractualisées.

Il s'agissait là d'une **innovation**, puisqu'avant cette date, seuls des bilans de suivi financier étaient réalisés.

Pour cela, la circulaire du 9 décembre 1993 prévoyait que l'Etat affecterait à l'évaluation les 6/10 000èmes de sa participation financière à chaque contrat de plan, soit au total **47 millions de francs**, inscrits sur le budget du Commissariat général du Plan, en charge de l'évaluation des contrats de plan Etat-Région. Cela représentait en moyenne 2,1 millions de francs pour chaque région métropolitaine, les **Régions** étant par ailleurs appelées à cofinancer ces travaux d'évaluation à parité avec l'Etat.

Enfin, la circulaire du 9 décembre 1993, prévoyait la mise en place dans chaque région d'une instance régionale d'évaluation paritaire Etat-Région, ainsi que d'une **instance nationale** d'évaluation des contrats de plan, dont la présidence a été confiée au Commissaire au Plan.

Cette instance nationale d'évaluation, animée par les services du Commissariat général du Plan, et composée de représentants des administrations centrales, devait donner un **avis technique** sur les projets d'évaluation proposés par les instances régionales d'évaluation.

En cas d'avis favorable, le Commissariat général du Plan devait déléguer aux préfets les crédits afférents, accompagnés le cas échéant de **recommandations** de méthode. Les évaluations réalisées en région devaient ensuite faire l'objet de **bilans** sous l'égide du Commissariat général du Plan.

2. Les dispositifs régionaux d'évaluation

• S'agissant des **instances régionales** d'évaluation, la circulaire du 9 décembre 1993 avait posé quelques principes fondateurs : partenariat entre

l'Etat et la Région, définition d'objectifs limités, montage d'un dispositif d'évaluation régional associant des **experts indépendants**.

Ces principes ont été déclinés dans les contrats de plan selon des modalités différenciées. A titre d'exemple, l'encadré ci-après détaille le dispositif retenu en région Pays de la Loire.

LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE LA RÉGION PAYS DE LA LOIRE

Le protocole d'accord Etat-Région relatif au dispositif régional d'évaluation en Pays de la Loire précisait tout d'abord les **objectifs** de ce dispositif :

- « offrir aux acteurs publics territoriaux (Etat, collectivités locales, représentants des établissements et entreprises publics nationaux) un instrument d'échanges et d'analyse commun leur permettant de développer et de coordonner, à leur demande, les études d'évaluation conduites localement ;

- fournir une aide à la connaissance et à la compréhension des politiques publiques et de leurs incidences, ainsi qu'à la décision pour ceux qui les financent et les mettent en oeuvre ».

Ce protocole proposait ensuite une **définition** de l'évaluation : « l'évaluation consiste à mesurer les effets engendrés par les politiques publiques et à chercher si les moyens juridiques, administratifs et financiers mis en oeuvre produisent les effets attendus au regard des objectifs fixés ».

Ce protocole prévoyait enfin la création d'un Comité régional d'évaluation, d'une Commission scientifique et de groupes de projets et de suivi.

Le Comité régional d'évaluation

Il était composé à titre permanent de **cinq membres** : le Préfet de région, le Président du Conseil régional, le Président du Conseil économique et social régional, le Trésorier payeur général de région, ainsi qu'une personnalité qualifiée, choisie d'un commun accord par le Préfet de région et le Président du Conseil régional, pour assurer la présidence du Comité régional d'évaluation.

Le secrétariat du Comité régional d'évaluation était assuré conjointement par les services de l'Etat et de la Région.

Le Comité régional d'évaluation avait pour **missions**:

- de **décider de l'engagement** d'actions d'évaluation au titre du contrat de plan, éventuellement à la demande d'autres collectivités ou d'établissements publics pour des actions qu'ils mettent en oeuvre ou cofinancent ;

- de déterminer la publicité éventuelle à donner aux rapports d'évaluation ;
- d'examiner les conséquences de l'évaluation sur les politiques évaluées ;
- de régler les problèmes liés à l'organisation et au financement du programme d'évaluation et aux actions de formation et d'information relatives à l'évaluation ;
- enfin, de **nommer** les membres de la Commission scientifique, qui l'informent ensuite de leurs activités.

La Commission scientifique.

Elle regroupait des **personnalités qualifiées**, désignées à titre personnel par le Comité régional d'évaluation, et « *choisies notamment parmi des universitaires de diverses disciplines, des personnalités des milieux socio-économiques, des magistrats [notamment de Chambres Régionales des Comptes], des agents de diverses fonctions publiques ainsi que de personnalités qualifiées* ».

Elle désignait en son sein son Président, qui était associé aux travaux du Comité régional d'évaluation.

La Commission scientifique avait pour **missions** :

- de garantir le **caractère scientifique** des travaux conduits ;
- de donner son **avis** sur les demandes d'évaluation ;
- d'arrêter, après consultation des personnes publiques concernées par la politique à évaluer, la composition des équipes des chargés d'évaluation et de se prononcer sur la méthodologie de chaque action d'évaluation ;
- d'assister et de conseiller les équipes de chargés d'évaluation ;
- de **délibérer** sur les études de faisabilité, les cahiers des charges et les rapports d'évaluation ;
- de participer à la définition d'actions de formation et d'information dans le domaine de l'évaluation ;
- de **constituer**, pour chaque évaluation, **un groupe de projet et de suivi**.

Les groupes de projet et de suivi.

Ils étaient constitués pour chaque politique à évaluer.

Ils **associaient** les partenaires intéressés à la politique évaluée, c'est à dire ceux qui la financent ou la mettent en oeuvre, ainsi que des personnalités qualifiées, membres ou non de la Commission scientifique.

Ils étaient chargés de préparer l'étude de **faisabilité** et le **cahier des charges** de l'évaluation, soumis à la Commission scientifique.

Ils étaient les interlocuteurs ordinaires des chargés d'évaluation et devaient notamment leur faciliter l'accès à l'information et leur en garantir la fiabilité.

Enfin, ils préparaient tous les travaux qui pouvaient leur être commandés par la Commission scientifique.

Les chargés d'évaluation

Chaque évaluation était confiée à des chargés d'évaluation, comme des cabinets de consultants ou des universitaires, « choisis pour leur indépendance et leur compétence » pour assurer le travail quantitatif et qualitatif d'évaluation.

Source : contrat de plan pour la Région Pays de la Loire

De manière générale, les dispositifs régionaux d'évaluation s'articulaient autour d'une instance décisionnelle, le **Comité régional d'évaluation**, ainsi que d'un **comité scientifique** ou de comités de suivi pluridisciplinaires, composés d'une dizaine d'experts désignés d'un commun accord par le Préfet de Région et le Président du Conseil régional, et le plus souvent bénévoles, avec pour missions de préparer les évaluations (études de faisabilité, rédaction des cahiers des charges et des appels d'offres), de les piloter d'un point de vue méthodologique, puis de les apprécier d'un point de vue scientifique. La réalisation concrète des évaluations était ensuite le plus souvent confiée à des **organismes extérieurs** (instituts de recherche parapublics, laboratoires universitaires, consultants privés, etc.).

Le Président du **Conseil économique et social régional** était souvent, mais pas toujours, membre du Comité régional d'évaluation. De même, le Président de la Chambre régionale des Comptes, le Trésorier payeur général de la région, le Directeur régional de la Banque de France et le Directeur régional de l'INSEE étaient souvent associés aux travaux du Comité régional d'évaluation, avec une voix délibérative ou consultative selon les régions.

Les autres **collectivités locales** étaient dans l'ensemble **peu associées** aux dispositifs régionaux d'évaluation des contrats de plan. Certes, elles avaient la faculté de solliciter l'évaluation des actions qu'elles cofinançaient ou qu'elles mettaient en oeuvre. Néanmoins, à l'exception notable des Départements alsaciens, les Départements et les Villes étaient rarement représentés avec voix délibérative dans les instances régionales d'évaluation.

Par ailleurs, les comités régionaux d'évaluation étaient en principe informés des évaluations des politiques publiques conduites hors contrat de plan, en particulier des évaluations concernant les **programmes européens**. Certains contrats de plan, comme celui pour la Lorraine, prévoyaient même que, « *dans la mesure du possible, les programmes prévus au présent contrat qui seront cofinancés par les fonds structurels européens feront l'objet du même dispositif d'évaluation* ».

En outre, plusieurs contrats de plan avaient entendu organiser la complémentarité entre l'évaluation des politiques publiques et **l'information** économique et sociale qui lui est nécessaire.

Par exemple, l'évaluation des politiques publiques et le financement du Réseau d'information économique et sociale étaient symboliquement inscrits dans le même article du contrat de plan en Bourgogne.

Plus précisément, le contrat de plan pour le Languedoc-Roussillon prévoyait d'une part que « *l'instance régionale d'évaluation des politiques publiques sera associée au dispositif de mesure et de contrôle de l'exécution du contrat* » ; d'autre part, que « *les bénéficiaires des aides devront communiquer à l'Etat et à la Région les informations, notamment d'ordre physique et financier, que ces derniers jugeront utiles, afin de justifier de l'emploi des fonds publics alloués pour l'exécution des actions du contrat* », ce qui est évidemment de nature à faciliter l'évaluation.

Pour sa part, le contrat de plan pour la région Poitou-Charentes regroupait dans une même structure, l'Institut Atlantique d'Aménagement des Territoires, cofinancée à hauteur de 11,75 millions de francs par l'Etat et de 17,5 millions de francs par la Région, plusieurs missions concourantes : la politique régionale de prospective, la coordination des politiques régionales d'évaluation et la coordination de l'information régionale sous l'égide d'un observatoire fédérant l'ensemble des **observatoires** régionaux (observatoire régional de l'emploi et de la formation, observatoire régional des transports, observatoire régional du BTP, observatoire régional de l'environnement, observatoire régional des pêches maritimes et des cultures marines).

Enfin, nombre de contrats de plan Etat-Région comportaient des **dispositions particulières** relatives à l'évaluation. En particulier, conformément aux directives de la circulaire du 9 décembre 1993, certains contrats de plan, comme ceux pour la Franche-Comté et pour la Picardie, précisaient ainsi que « *l'évaluation ne saurait être exhaustive* », ce qui écartait toute évaluation globale des contrats de plan.

3. Les évaluations conduites en région

- Selon le Commissariat général du Plan, **trois périodes** semblent s'être dessinées pour l'évaluation des troisièmes contrats de plan Etat-Région (1994-1999) :

- « *la première période correspond au démarrage des opérations. Elle n'est donc pas propice au lancement de projets d'évaluation. Ainsi, en 1994, aucun projet n'a pu être présenté à l'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-Région, et quelques projets seulement l'ont été en 1995 ;*

- *la deuxième période enregistre la forte montée en puissance de la réalisation des opérations contractualisées. Elle entraîne donc le dépôt d'un grand nombre de projets d'évaluation et par conséquent une très forte demande de crédits d'évaluation quelquefois satisfaite avec **retard**, par manque de crédits disponibles ;*

- *la troisième période correspond non seulement à l'achèvement progressif de cette génération en cours de réalisation, mais surtout à l'élaboration et à la négociation de la nouvelle génération des contrats de plan Etat-Région, ainsi que celle des programmes communautaires. Ce contexte justifie une diminution du nombre de dossiers d'évaluation présentés en 1998 et en 1999, dont une bonne partie concerne l'achèvement d'opérations déjà engagées ».*

Au total, l'instance nationale d'évaluation a examiné plus d'une **centaine de dossiers**, la plupart concernant la politique de la ville, les aides au développement économique et à l'agriculture, enfin les procédures d'appui à la recherche et au transferts de technologie.

Selon le Commissariat général du Plan, « *les crédits affectés à ces opérations d'évaluation se sont globalement révélés **suffisants**, en volume, pour assurer les engagements pris par l'Etat dans ce domaine* ».

Selon certaines Régions, l'évaluation est ainsi « **rentrée dans les moeurs** ».

- D'autres Régions soulignent toutefois que l'évaluation des politiques publiques en région, et même l'évaluation des politiques contractualisées, ne s'est pas limitée au cadre institutionnel rigide établi par la circulaire du 9 décembre 1993. Dans certaines régions, comme en Bretagne, le développement de l'évaluation est d'ailleurs bien **antérieur** aux troisièmes contrats de plan.

En outre, la Région Bretagne avait mis en place un dispositif **d'évaluation légère** du contrat de plan, à partir d'un jeu de plus de 600 indicateurs élaborés en concertation étroite entre les services de l'Etat et ceux de la Région, avec pour objectif « *d'offrir une vue plus qualitative de l'exécution de l'ensemble du contrat de plan* ».

Par ailleurs, si la Région Lorraine n'a réalisé que quatre évaluations dans le cadre des contrats de plan, elle en a conduit près d'une vingtaine dans le cadre de la mise en oeuvre du Plan régional ou des programmes communautaires, au travers notamment de l'Institut Lorrain d'Etudes et d'Evaluation des politiques publiques (cf. encadré ci-après).

Enfin, certains **ministères** ont mis en oeuvre leurs propres évaluations de leurs politiques contractualisées, indépendamment des Régions et sans référence au dispositif national établi par le Commissariat général du Plan.

Ainsi, selon le secrétariat d'Etat à l'Industrie, « *la procédure des contrats de plan Etat-Région n'a rien changé aux procédures d'évaluation de la politique en faveur des petites et moyennes industries qui comportaient déjà les mesures suivantes : suivi des décisions, bilan des opérations à la clôture des conventions avec les bénéficiaires, visite un an après la clôture d'un échantillon de bénéficiaires pour évaluer les suites données au projet soutenu ; évaluation des procédures par un intervenant extérieur dans plusieurs régions ; évaluation nationale des procédures par un intervenant extérieur* ».

L'INSTITUT LORRAIN D'ETUDES ET D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES (IL2E)

Le dispositif régional d'évaluation des politiques publiques était relativement original en Lorraine.

Comme dans les autres régions, ce dispositif s'articulait autour de deux types d'instances paritaires Etat-Région :

- un **Comité de pilotage** Etat-Région dont la composition était resserrée, par souci d'efficacité, au Préfet de région et au Président du Conseil régional, ainsi qu'à quatre experts désignés pour moitié par chacun des deux partenaires du contrat Etat-Région. Ce comité de pilotage devait notamment choisir les programmes soumis à évaluation ;

- quatre **comités techniques** spécifiques, correspondant aux grands objectifs du contrat, et composés de quatre experts désignés par l'Etat, de quatre experts désignés par la Région, auxquels pouvaient s'adjoindre, autant que de besoin, des spécialistes ou experts choisis d'un commun accord. Ces comités devaient rédiger les pré-cahiers des charges, puis piloter les évaluations. En outre, les experts membres de ces comités devaient former in fine un « *club scientifique de l'évaluation* ».

Par ailleurs, il était prévu que l'ensemble des propositions et dossiers relevant de l'évaluation soient soumis pour avis, par la Région :

- à une **Conférence régionale d'évaluation**, composée des présidents respectifs du Conseil régional, du Conseil économique et social régional, des quatre Conseils généraux et de la Commission du Plan et de l'Aménagement du Territoire du Conseil régional, ainsi qu'aux Maires des quatre Villes chefs-lieux de département ;

- à la Commission du Plan et de l'Aménagement du Territoire du Conseil régional.

Enfin, ce dispositif devait s'appuyer sur les services du SGAR et sur le Centre d'Evaluation et de perspectives, pour l'Etat ; sur l'**Institut Lorrain d'Etudes et d'Evaluation** des politiques publiques (IL2E), structure permanente d'une dizaine de personnes, pour la Région.

C'est ainsi l'IL2E qui a rédigé les pré-cahiers des charges pour les appels d'offres, et qui a assuré le **suivi** des évaluations des politiques contractualisées. En outre, en raison de la réunion tardive du Comité de pilotage du contrat de plan (octobre 1997), il a été proposé d'utiliser le Conseil d'administration de l'IL2E comme lieu de **concertation** sur l'évaluation.

Par ailleurs, l'IL2E avait engagé près d'une quinzaine d'évaluations de programmes hors contrat de plan, en particulier de programmes inscrits dans le Plan lorrain ou de programmes communautaires. L'IL2E s'était également vu confier pour missions de diffuser une culture de l'évaluation en région et de constituer les bases de données nécessaires à des évaluations, notamment en matière de tourisme, de formation professionnelle et d'apprentissage.

Or le Conseil d'administration de l'IL2E est composé, en sus de représentants de la Région, non majoritaires, de représentants du Conseil économique et social régional, des quatre Départements lorrains, des quatre Villes chefs-lieux de département et de la Communauté urbaine du Grand Nancy. En outre, sont associés d'autres partenaires tels que des services de l'Etat (direction régionale du tourisme, direction régionale de l'agriculture et de la forêt), le Comité régional du tourisme, l'INSEE ou l'Etablissement public de la Métropole lorraine.

L'évaluation a donc été largement confiée à un organisme permanent, extérieur à la Région et associant les autres collectivités locales, et non pas seulement à des comités réunis ad-hoc par l'Etat et la Région.

Source : Région Lorraine, Rapports d'activité de l'IL2E.

II. LA MISE EN OEUVRE DE L'ÉVALUATION DANS LE CADRE DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN : UN BILAN MITIGÉ

A. DES RÉSULTATS PARFOIS DECEVANTS

1. Une mobilisation inégale

Certes, selon la DATAR, certaines régions avaient épuisé les dotations prévues pour l'évaluation deux ans avant l'échéance des contrats, ce qui témoigne d'un engouement manifeste pour la démarche.

Néanmoins, la **mobilisation** induite par la procédure d'évaluation des troisièmes contrats de plan fut pour le moins **inégale**.

Ainsi, certaines Régions ne se sont pas engagées à financer ces actions d'évaluation à parité avec l'Etat, comme les y invitait la circulaire du 9 décembre 1993. En outre, les crédits réservés par l'Etat à l'évaluation n'atteignaient pas toujours le seuil des 6/10 000èmes - soit 0,06 % - de ses financements prévu par cette circulaire¹.

De plus, les instances régionales d'évaluation furent souvent mises en place avec retard, et le rythme de **consommation** des **crédits** d'évaluation fut relativement lent : selon une note du Commissariat général du Plan transmise à votre rapporteur, le taux de consommation des crédits s'étageait dans les régions métropolitaines à la fin de 1998, soit un an avant l'échéance des contrats de plan, entre 10% et 108 %, avec une moyenne nationale de **42 %**, sept régions se situant en deçà de 30 %.

Enfin, l'association des **Conseils économiques et sociaux régionaux** et des autres collectivités locales à ces travaux d'évaluation fut, dans l'ensemble, relativement réduite.

Ainsi, les Conseils économiques et sociaux régionaux n'ont pas toujours été destinataires des rapports d'évaluation.

En outre, les services des autres collectivités locales n'ont pas toujours été consultés par les chargés d'évaluation, alors même que ces services concouraient à la mise en oeuvre des politiques évaluées.

¹ En Auvergne, l'Etat avait prévu 970 000 francs pour l'évaluation, soit 0,05 %, (et non 0,06 %) de ses engagements contractualisés, qui s'élevaient à 1,855 milliards de francs selon la DATAR.

2. Des évaluations de portée souvent limitée

La **portée** des évaluations de politiques publiques entreprises dans le cadre des troisièmes contrats de plan Etat-Région fut souvent **limitée** :

- **l'impact socio-économique** des actions étudiées a été rarement abordé de front. Les évaluations entreprises ne se sont parfois guère préoccupées de la pertinence économique des programmes contractualisés, mais seulement des améliorations qui pourraient leur être apportées;

- en particulier, ces évaluations n'ont guère étudié les conséquences des actions contractualisées sur **l'aménagement du territoire**, qui constituait pourtant l'un des grands objectifs assignés aux contrats de plan, tant au niveau national que dans la plupart des régions ;

- de même, les évaluations effectuées dans le cadre des contrats de plan Etat-Région n'ont pas toujours pris en compte l'impact des dispositifs étudiés sur les autres **collectivités locales** ou la cohérence de ces dispositifs avec les interventions des autres collectivités ;

- par ailleurs, ces évaluations ont rarement porté sur l'adéquation des **ressources humaines** affectées à la mise en oeuvre de certaines politiques. En outre, ces évaluations ont souvent omis le coût de ces ressources humaines, par exemple le coût d'instruction administrative d'un dossier d'aide. De la sorte, l'évaluation des troisièmes contrats de plan Etat-Région n'a guère pu constituer un instrument de modernisation des pratiques administratives ou de redéploiement de certains **services publics** ;

- ces évaluations n'ont guère cherché à comparer l'efficacité des actions contractualisées avec l'efficacité potentielle de mesures alternatives, notamment des mesures mises en oeuvre dans d'autres régions ;

- plus généralement, il y eut fort peu d'évaluations pluri-régionales, alors même que la procédure de contrat de plan invite utilement à se demander si des politiques différant d'une région à l'autre y ont entraîné des effets différents.

Au total, selon une Région, l'évaluation des politiques publiques entreprise dans le cadre des troisièmes contrats de plan Etat-Région est demeurée « *embryonnaire* ».

3. Des travaux de qualité variable

La **qualité** et la pertinence scientifiques des évaluations furent également très **hétérogènes**.

Ainsi, selon une Région, « *certaines travaux se contentent souvent de procéder à un simple **bilan** statistique* ».

De même, nombre d'évaluations de dispositifs d'intervention économique se sont surtout interrogées, par voie de sondage, sur la **perception** des aides par les bénéficiaires, plutôt que sur leur efficacité réelle.

Certaines Régions soulignent aussi les confusions existant entre les études, les évaluations, les propositions, la prospective, le contrôle et le contrôle de gestion.

Plus précisément, une étude¹ réalisée sous l'égide du service de l'évaluation et de la modernisation de l'Etat du Commissariat général du Plan, à partir d'un échantillon de 25 évaluations conduites dans le cadre des troisièmes contrats de plan Etat-Région, suggère que de nombreuses évaluations ont connu des **biais** ou des **lacunes méthodologiques** :

- en confondant **l'effectivité** des mesures (leur mise en oeuvre), leur efficacité (le fait d'atteindre les objectifs assignés) et leur efficience (le fait d'atteindre ces objectifs au moindre coût) ;

- en distinguant mal les impacts **déclarés** par les bénéficiaires de certains dispositifs, d'une part, les **effets réels** de ces dispositifs, d'autre part ;

- en n'explicitant pas assez les méthodes **d'échantillonnage** ;

- en ne combinant pas assez des techniques quantitatives et des appréciations qualitatives ;

- en omettant d'interroger sur leurs **attentes** les publics visés par certaines mesures ;

- en omettant d'interroger les non-bénéficiaires des dispositifs étudiés, par exemple les entreprises qui n'avaient pas pu, pas su ou pas souhaité s'inscrire dans un dispositif d'intervention économique ;

¹ « *Les contrats de plan Etat-Région 1994-1999 : analyse comparée des méthodes et des pratiques d'évaluation* », Céline DAVID et Patricia CLAUZADE, note du Commissariat général du Plan, mars 2000.

- enfin, en n'associant pas assez, voire en n'interrogeant pas les **services** de l'Etat et des collectivités locales chargés de la mise en oeuvre des programmes évalués.

Ces défauts ne sont pas sans **conséquences**.

En effet, la **crédibilité** des évaluations s'en trouvait obérée. En outre, les services de l'Etat ou des collectivités locales étaient parfois peu enthousiastes à l'idée de mettre en oeuvre des recommandations qui ne s'appuyaient pas assez sur leur expérience quotidienne, et qui leur apparaissaient parfois peu réalistes.

Au total, ces évaluations ne pouvaient guère infléchir les dispositifs étudiés.

Plus généralement, l'inégale qualité des évaluations réalisées portait parfois atteinte à la **légitimité** de la démarche elle-même.

4. Des résultats peu diffusés et peu utilisés

- Les évaluations conduites dans le cadre des troisièmes contrats de plan Etat-Région furent également relativement peu **diffusées** et peu utilisées.

Certes, le Commissariat général du Plan s'est efficacement employé à promouvoir la culture de l'évaluation chez les décideurs publics, ainsi qu'à diffuser des éléments méthodologiques auprès de l'ensemble des SGAR et des Régions.

Le Commissariat général du Plan a ainsi organisé les journées d'INFOPLAN, qui réunissaient en moyenne huit fois par an des représentants des préfetures et des Régions pour des échanges expériences sur la mise en oeuvre des politiques publiques.

Plus spécifiquement, le Commissariat général du Plan a mis en place en province trois **séminaires de formation** destinés aux responsables de l'évaluation des services de l'Etat ou des collectivités locales.

Néanmoins, les **moyens humains** du Commissariat général du Plan pour suivre le dispositif d'évaluation des contrats de plan Etat-Région sont extrêmement limités : malgré un récent renforcement, ces moyens correspondent à **1,5 équivalent temps-plein**.

En outre, les instances régionales n'ont parfois transmis leurs rapports d'évaluation au Commissariat général du Plan qu'avec retard. L'information

générale du Commissariat général du Plan sur les évaluations conduites en région fut ainsi incomplète.

Plus généralement, la **publicité** des travaux d'évaluation et les confrontations d'expériences entre régions demeurent limitées.

Au total, les méthodologies et les principaux enseignements des évaluations régionales sont relativement peu **diffusés** d'une région à l'autre.

Votre rapporteur regrette aussi que le **Parlement** ne soit pas destinataire de bilans de ces évaluations, au moins pour les politiques publiques qui concernent des compétences de l'Etat.

• Enfin, comme le reconnaît le Commissariat général du Plan, « *les conclusions de ces rapports d'évaluation ont été, pour l'instant, peu intégrées dans la préparation de la nouvelle génération des contrats Etat-Région* ».

De même, certaines Régions admettent que les conclusions des évaluations réalisées « *n'ont pas toujours conduit à la réorientation des actions conduites* ». En particulier, ces conclusions n'ont guère contribué au réexamen des programmes contractualisés.

Il est vrai que les résultats des évaluations engagées n'étaient souvent **pas connus** au moment de la préparation des nouveaux contrats de plan (2000-2006).

En effet, la plupart des évaluations avaient été lancées à partir de 1997. Or, la **durée** de la procédure, a priori de l'ordre d'un an à un an et demi, a pu parfois atteindre deux ou trois ans.

Il ne s'agit d'ailleurs pas là d'un défaut propre aux évaluations des contrats de plan Etat-Région : les DOCUP sont ainsi parfois adressés à la DATAR avant que ne soient diffusées, sinon réalisées, les études d'impact afférentes.

S'agissant de l'Etat, la circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques relevait aussi que « *l'un des dysfonctionnements manifestes du dispositif antérieur a été la durée excessive des travaux d'évaluation. L'accumulation des retards aux diverses étapes de la procédure a abouti à un délai moyen de trois ans et demi entre la préparation du cahier des charges de l'évaluation et la publication des résultats* ».

A cette aune, les évaluations conduites dans le cadre des contrats de plan demeurent ainsi légères et rapides.

Néanmoins, le dispositif d'évaluation des contrats de plan Etat-Région est **inefficace** si elle ne permet pas la réorientation ou la remise en cause des politiques évaluées.

- Les évaluations conduites dans le cadre des troisièmes contrats de plan Etat-Région étaient pourtant **coûteuses**, aussi bien en crédits budgétaires qu'en ressources humaines.

En effet, compte tenu du prix de journée d'un consultant, le coût des évaluations facturées par des cabinets extérieurs atteignait rapidement plusieurs centaines de milliers de francs, pour deux ou trois mois de travail effectif.

A ce coût apparent, il convient d'ajouter le coût « invisible » résultant du temps passé par les experts extérieurs mobilisés, ainsi que par les services de l'Etat, des Régions et des institutions associées, pour débattre des actions « évaluables », pour conduire les études de faisabilité, pour rédiger les cahiers des charges et les appels d'offre, puis pour piloter les travaux en cours. Rappelons à cet égard que le coût en personnel pour les pouvoirs publics de deux réunions de deux heures pour dix personnes est au minimum d'une dizaine de milliers de francs¹.

Le bilan de la procédure d'évaluation des troisièmes contrats de plan Etat-Région semble donc un peu **décevant**.

Ce bilan s'explique cependant par un contexte très difficile.

B. UN CONTEXTE DIFFICILE POUR LA RÉUSSITE DES ÉVALUATIONS

1. Le manque d'objectifs précis pour les contrats de plan

L'évaluation des politiques publiques suppose au départ des **objectifs clairs**, précis et mesurés.

¹ Le coût annuel d'un fonctionnaire de catégorie A dont le salaire net, primes comprises, s'établit à 15 000 francs par mois, est de l'ordre de 300 000 francs par an, si l'on prend en compte le coût réel des pensions pour l'Etat-employeur. Cela correspond, sur la base d'une durée annuelle du travail effectif de 1800 heures, à un coût horaire de 166 francs, soit 333 francs pour une réunion de deux heures, auxquels il faut ajouter les temps de transport et de préparation de la réunion.

Cependant, comme votre rapporteur l'a déjà souligné, les objectifs assignés aux actions contractualisées n'étaient pas toujours clairement explicités. En outre, les objectifs affichés étaient souvent relativement vagues ou très ambitieux au regard des moyens mis en oeuvre (par exemple « *lutter contre l'exclusion* »). Dans certains cas, le flou de l'énoncé des objectifs recouvrait d'ailleurs des divergences entre les partenaires quant aux objectifs prioritaires d'un programme.

Or, l'évaluation ne peut par elle-même donner du sens et de l'unité à un ensemble confus.

Au contraire, comme le soulignait M. Hervé de CHARETTE¹ « *lorsque les objectifs s'effritent, l'évaluation s'effondre* ».

2. Une démarche quasi-expérimentale

Par ailleurs, l'évaluation des politiques publiques est un exercice particulièrement **difficile**, dont la réussite suppose une expérience et une expertise suffisantes.

Or, comme l'indique le Commissariat général du Plan, l'évaluation des troisièmes contrats de plan Etat-Région constituait à bien des égards une **première administrative**, un « *exercice prototype* », avec comme conséquences, notamment « *l'inégale implication des régions dans cet exercice et l'inégale qualité des travaux réalisés* ». La circulaire du 9 décembre 1993 soulignait d'ailleurs « *le caractère quasi **expérimental** de la mise en oeuvre de la démarche d'évaluation* ».

L'évaluation des politiques publiques contractualisées présentait par surcroît des **difficultés spécifiques**, dès lors que la plupart des actions inscrites dans les contrats de plan avaient vocation à s'articuler les unes avec les autres et/ou à s'insérer dans des dispositifs nationaux.

Par exemple, le secrétariat d'Etat au Commerce extérieur rappelle que « *les aides du volet commerce extérieur des contrats de plan Etat-Région constituent le premier volet du dispositif de soutien au commerce extérieur. Ces aides régionales constituent une première étape, essentielle dans le développement de l'entreprise... en ce sens, elles se situent en amont du dispositif de soutien public, et leur efficacité ne peut donc être appréciée que dans la **durée**...* ».

¹ Intervention citée dans « *L'évaluation des nouveaux contrats de plan Etat-Région (2000-2006)* », Henry ISAIA, éditions L.G.D.J., 1999, p.28.

Il était donc souvent aussi difficile et qu'inopportun de chercher à isoler les effets spécifiques d'une action contractualisée.

Une Région conclut ainsi « *qu'au premier regard, la **procédure de contrat de plan Etat-Région ne favorise pas l'évaluation des politiques publiques, bien au contraire, car de nombreux obstacles rendent ce type d'évaluation relativement problématique : la diversité des actions contractualisées et des partenaires qui y sont associés ; la pluralité des stratégies, souvent divergentes, qui y sont représentées ; l'articulation des contrats de plan Etat-Région avec d'autres contrats infrarégionaux et avec les fonds structurels européens*** ».

3. Un calendrier très serré

- Par surcroît, le **calendrier** des contrats de plan ne permettait pas toujours le **recul** nécessaire à l'évaluation, et ne favorisait guère la mise en oeuvre d'une démarche du type :

décision publique ⇒ mise en oeuvre ⇒ évaluation ⇒ nouvelle décision.

En effet, pour que les résultats des évaluations soient pris en compte dans la préparation des nouveaux contrats de plan 2000-2006, il fallait que ces résultats soient disponibles au début de 1999, ce qui supposait que les évaluations aient été engagées en 1997 et mises en oeuvre en 1998.

Or, il était quasiment impossible d'évaluer en 1997 ou en 1998, à partir de données statistiques s'arrêtant souvent en 1996, l'impact socio-économique de programmes inscrits dans les contrats de plan signés en 1994, et mis en oeuvre à partir de 1995.

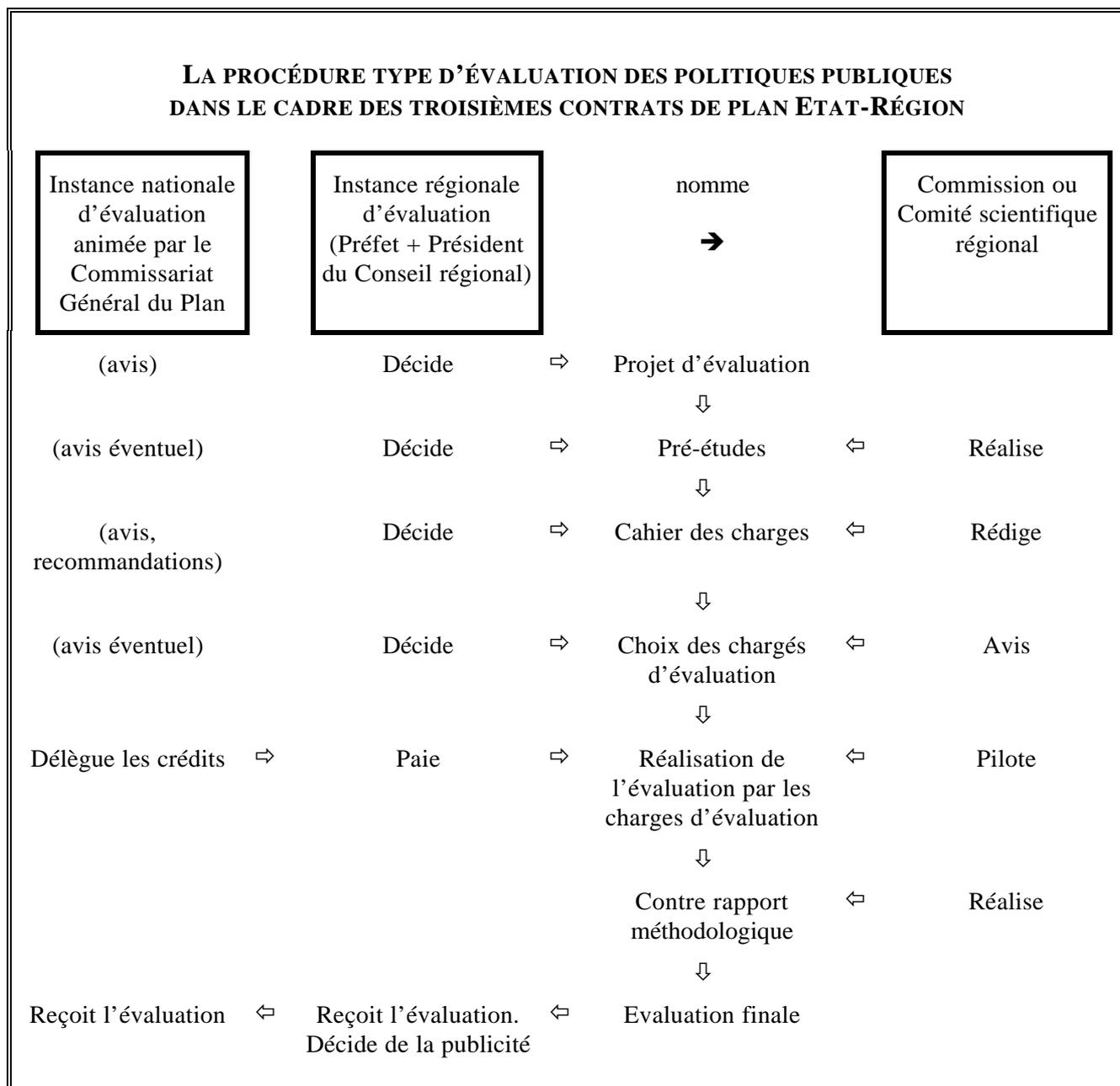
Ces considérations expliquent largement que les évaluations entreprises dans le cadre des troisièmes contrats de plan aient peu contribué à la définition des quatrièmes contrats de plan.

4. Une procédure complexe au regard de l'expertise disponible

- Du fait de la nouveauté de la démarche, les instances régionales d'évaluation ont également connu des difficultés à **piloter la procédure**.

En effet, la **procédure** préconisée par le Commissariat général du Plan pour favoriser l'indépendance et la scientificité des évaluations était particulièrement **lourde** et complexe (cf. encadré ci-dessous).

**LA PROCÉDURE TYPE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES
DANS LE CADRE DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION**



Par exemple, la séparation fonctionnelle entre les ordonnateurs et les destinataires de l'évaluation (le Préfet et le Président de la Région), les comités scientifiques chargés de la rédaction des cahiers des charges et du suivi des évaluations, enfin les experts « indépendants » choisis pour conduire les travaux d'évaluation, qui favorise le caractère **scientifique** des travaux, fut parfois lourde à gérer. Dans certains cas, les ressources humaines effectivement consacrées à la gestion de la procédure furent plusieurs fois supérieures aux ressources mobilisées pour les évaluations elles-mêmes. De

même, les multiples allers et retour entre les différents niveaux des instances régionales d'évaluation, d'une part, le Commissariat général du Plan, saisi pour avis et délégataire des crédits d'évaluation de l'Etat, d'autre part, étaient inévitablement source de délais.

En outre, les procédures budgétaires de **délégation de crédit** étaient trop lentes et trop lourdes. Les Régions estiment ainsi que « *les crédits d'évaluation étaient difficilement mobilisables* », ce qui a pu brider leurs ambitions en la matière.

Enfin, la **multiplicité des commanditaires** a pu rendre la procédure plus complexe encore, tandis que **l'hétérogénéité** des dispositifs régionaux n'a guère facilité la diffusion d'expériences.

- Au total, la complexité des procédures d'évaluation a pu freiner, sinon dissiper l'enthousiasme initial pour la démarche, d'autant plus que la complexité des procédures contrastait singulièrement avec le manque de ressources humaines chargées de leur mise en œuvre.

En effet les moyens d'expertise des SGAR étaient souvent très limités, et les services des Régions manquaient parfois d'expérience.

De plus, le Commissariat général du Plan ne disposait des moyens nécessaires ni pour diffuser des **guides méthodologiques** ou des cahiers des charges type, ni pour instruire au fond les études de faisabilité.

La réalisation des études de faisabilité, la rédaction des cahiers des charges et l'organisation des appels d'offres a donc pu soulever des difficultés. En particulier, certains **cahiers des charges** étaient trop peu précis.

5. Des problèmes d'offre d'expertise

En raison de la nouveauté de la démarche, les instances régionales d'évaluation ont également rencontré des **problèmes d'offre** d'expertise dans certaines régions.

En effet, les centres de recherche **universitaires** se sont relativement peu mobilisés.

En outre, les **cabinets de consultants** disposant d'une réelle expérience, sinon d'une réelle expertise en la matière, étaient relativement peu nombreux et souvent peu au fait des procédures de gestion et de décision publique.

Certaines Régions regrettent ainsi que les intervenants extérieurs aient éprouvé des difficultés à s'approprier la culture administrative des différents partenaires du contrat de plan.

6. Des données lacunaires

L'évaluation des politiques publiques contractualisées s'est également heurtée au manque de **données** relatives à la mise en oeuvre des actions contractualisées, comme à l'évolution de l'environnement socio-économique régional.

- En premier lieu, l'évaluation des actions contractualisées est impossible sans des indicateurs détaillés de **suivi physique** et **financier**.

Or ces indicateurs font largement défaut ou sont imprécis.

Votre rapporteur regrette d'ailleurs que la parution tardive de la circulaire relative à l'évaluation des troisièmes contrats de plan, quelques semaines avant leur date de commencement théorique, puis les retards de mise en place des instances régionales d'évaluation, n'aient pas toujours permis de sensibiliser les services concernés à la nécessité d'un **suivi** qualitatif et quantitatif précis.

Les carences du suivi des troisièmes contrats de plan expliquent ainsi que certains travaux d'évaluation consistent pour l'essentiel à établir un **bilan** des actions entreprises. Comme l'indique une Région, « *on demande parfois à l'évaluation de jouer le même rôle qu'un Commissaire aux comptes* ».

Le manque de données peut aussi résulter de la nature des dispositifs contractualisés. Par exemple, le secrétariat d'Etat au Commerce extérieur indique que, « *contrairement à d'autres aides publiques à l'exportation, les aides inscrites dans les contrats de plan Etat-Région sont des subventions **non conditionnelles** ; aucune clause de remboursement n'est prévue, que la démarche soit un succès ou un échec commercial. Cette procédure ne permet donc pas d'évaluation au sens strict du terme* ».

- En second lieu, l'évaluation des politiques publiques nécessite des données socio-économiques générales.

Or, le **système statistique** français est parfois peu adapté à l'évaluation des politiques publiques contractualisées : il existe peu d'indicateurs à **l'échelle infrarégionale**, et les données disponibles sont souvent peu homogènes ou inscrites sur des supports informatiques non compatibles.

Selon certaines Régions, les indicateurs disponibles, et notamment les indicateurs diffusés par les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation, demeurent en outre trop macroéconomiques.

Plus particulièrement, le ministère de la Ville indique que « *le niveau géographique infracommunal, qui est celui des sites relevant de la politique de la ville, n'est accessible que par l'intermédiaire des données du recensement général de la population mené tous les 8 à 9 ans. Le système statistique français n'est donc pas adapté au suivi précis des sites relevant de la politique de la ville* ».

Enfin, malgré de réels progrès, l'**accès** aux données de l'INSEE ou de l'ANPE reste parfois difficile pour les chargés d'évaluation.

Au total, selon le Commissariat général du Plan, la reconstitution des données relatives à la mise en oeuvre des actions évaluées représenterait entre 25 % et 45 % du coût moyen des évaluations, sans que les données recueillies ne soient pour autant exhaustives.

7. Des réticences culturelles

Enfin, les partenaires du contrat de plan Etat-Région n'ont pas toujours su « **apprivoiser** » l'évaluation.

En effet, alors que la culture anglo-saxonne, plus pragmatique, est traditionnellement sceptique quant aux capacités décisionnelles des autorités publiques, la culture politique et administrative française reste très imprégnée par l'idée de l'omniscience des pouvoirs publics.

Dans le monde anglo-saxon, l'échec d'une politique publique peut être ainsi imputé au manque de données pertinentes dont disposaient les autorités publiques au moment de leur décision, ou bien plus simplement à un changement de circonstances. En revanche, en France, si une politique ne donne pas les résultats escomptés, c'est qu'elle avait été mal conçue ou qu'elle est mal mise en oeuvre.

Dès lors, l'évaluation est encore perçue en France moins comme un outil de gestion que comme une forme de **contrôle**, appelant *in fine* des admonestations, voire des **sanctions**, à l'instar des « *inspections* » réalisées par les corps d'inspection de l'Etat.

Les préfets et les élus, comme leurs services respectifs, étaient donc au départ souvent **méfiant**s vis à vis de l'évaluation, voire « angoissés » par l'idée d'être ainsi « jugés ». Les élus contestaient d'ailleurs parfois la légitimité de ce jugement, au regard de la légitimité conférée par les élections.

Dans ces conditions, les décideurs publics pouvaient estimer avoir en fait **peu intérêt** à l'évaluation des politiques publiques.

Dans le cadre des contrats de plan Etat-Région, ce risque était d'ailleurs accru par les modalités de la négociation. En effet, la signature des contrats de plan s'accompagne d'un discours d'autosatisfaction peu propice à l'évaluation. En particulier, les partenaires des contrats de plan étaient peu enclins à évaluer les programmes qu'ils avaient « arraché » en fin de négociation à leurs cocontractants.

Certaines Régions soulignent ainsi que, dans le cadre des instances régionales d'évaluation, les préfets ou les SGAR ont cherché davantage à évaluer les politiques impulsées par les Régions dans leur champ de compétence que les dispositifs inscrits dans le noyau dur imposé par l'Etat¹.

Au total, ces éléments de contexte expliquent très largement les résultats parfois décevants des évaluations entreprises à titre expérimental dans le cadre des troisièmes contrats de plan Etat-Région.

C. UNE DÉMARCHE À CONSOLIDER

1. Le dispositif introduit dans les troisièmes contrats de plan Etat-Région a favorisé la diffusion d'une culture partagée de l'évaluation

• **L'impact immédiat** de la procédure d'évaluation des politiques publiques introduite dans le cadre des troisièmes contrats de plan Etat-Région peut donc apparaître décevant. En effet, la mobilisation des partenaires du contrat de plan fut inégale. En outre, les résultats des évaluations réalisées furent de qualité très variable. Enfin, ces évaluations n'ont guère conduit à la réorientation des politiques publiques examinées.

Néanmoins, ces premiers résultats **s'expliquent** très largement par la nouveauté de la démarche, la rédaction floue des documents de contrat de plan, les carences du suivi de l'exécution de ces contrats, l'insuffisance de l'offre d'évaluation, l'inégale expertise des SGAR et des Régions en la matière, enfin, un contexte culturel national encore peu propice à l'évaluation.

¹ Cf. aussi « *Décentralisation et contractualisation* », G. MONEDIAIRE et S. DUROUSSEAU, in « *Décentralisation et contractualisation, clarifier les règles du jeu* », contributions à la

Les **effets différés** de la procédure d'évaluation engagée dans le cadre des troisièmes contrats de plan Etat-Région ne sont d'ailleurs pas négligeables.

- En effet, cette novation a favorisé la **diffusion** d'une **culture** partagée de l'évaluation dans les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales.

Les Régions et les administrations centrales saluent ainsi unanimement **l'intérêt** de la démarche, qui a permis de « *catalyser* », puis de « *généraliser une culture d'évaluation* », notamment en « *conduisant les collectivités territoriales à développer des méthodologies en la matière* »

En particulier, cette procédure a incité les collectivités territoriales à se doter d'une expertise propre en matière d'évaluation, et elle a **catalysé** des initiatives innovantes, comme la création en 1994 de l'Institut Lorrain d'Etudes et d'Evaluation des politiques publiques décrit supra.

Plus généralement, la démarche d'évaluation des politiques publiques engagée dans le cadre des troisièmes contrats de plan a contribué à démystifier l'évaluation des politiques publiques, et à dissiper les réticences culturelles à sa mise en oeuvre, même si ce processus prend parfois du temps.

Les responsables locaux considèrent ainsi de plus en plus l'évaluation comme un **instrument** de **pilotage** des politiques publiques : l'évaluation permet de faire le point, et de réajuster les modalités de l'intervention publique en fonction des données nouvelles portées à la connaissance des autorités publiques, de même que le pilote d'un navire réajuste régulièrement son cap.

Nombre de Régions se sont ainsi résolument inscrites dans une démarche d'évaluation.

Au total, le dispositif d'évaluation des politiques publiques introduit à titre expérimental dans les troisièmes contrats de plan a contribué à l'émergence de la **demande** d'évaluation des politiques publiques.

Ce dispositif a parallèlement soutenu le développement et la structuration de **l'offre**.

Enfin, les difficultés de l'évaluation des troisièmes contrats de plan Etat-Région ont incité les partenaires des contrats à en améliorer le suivi, ainsi qu'à renforcer la production et la diffusion de l'information socio-économique locale nécessaire à l'évaluation.

Les résultats parfois décevants de l'évaluation des troisièmes contrats de plan Etat-Région ne remettent donc pas en cause la démarche elle-même.

Au contraire, le dispositif d'évaluation des politiques publiques contractualisées doit donc être **consolidé**.

L'extension du champ de la contractualisation, la complexité croissante des politiques contractualisées, la nécessité de mieux évaluer certains aspects des actions des contrats de plan, comme leur impact sur le développement durable, invitent d'ailleurs à **l'approfondissement** de la démarche d'évaluation des contrats de plan.

Le renforcement de l'évaluation des contrats de plan pourrait aussi favoriser la généralisation du **triptyque expérimentation-évaluation-généralisation**, dont les contrats de plan devraient devenir le cadre privilégié.

2. Préconisations

• Pour ce faire, l'expérience des troisièmes contrats de plan Etat-Région a permis d'identifier quatre **conditions** préalables de succès :

- la mobilisation de tous autour d'une **démarche partenariale** et « banalisée » : l'évaluation ne doit pas être conçue comme une menace pour les décideurs ou les services, mais comme un instrument normal de pilotage des politiques publiques. L'ensemble des élus concernés doivent donc être associés au choix des évaluations, et les services doivent au moins être systématiquement entendus et pouvoir formuler leurs observations, au mieux associés à l'élaboration des évaluations et des préconisations qu'ils devront mettre en oeuvre par la suite ;

- la prise en compte les impératifs de l'évaluation dès la **préparation** et la rédaction des contrats. En particulier, le libellé des objectifs des contrats de plan doit être plus précis. Comme le soulignait M. Michel DELEBARRE¹, ancien ministre d'Etat, Président de la Région Nord-Pas-de-Calais, « *il faut revenir à une contractualisation par objectifs limités et réellement évaluables* ». Les partenaires du contrat pourraient aussi s'entendre au préalable sur l'évaluation de certaines actions, auxquelles seraient associés des indicateurs prédéfinis et des objectifs exprimés en termes quantitatifs, et qui feraient l'objet d'un suivi particulier. Votre rapporteur regrette d'ailleurs à cet égard que les Régions n'aient guère été associées à l'élaboration de la **circulaire** relative à l'évaluation des nouveaux contrats de plan (2000-2006),

¹ Cf. « *Pour une contractualisation équitable et solidaire* », in *Pouvoirs locaux* n°41 II/1999, p.33.

et que la parution de cette circulaire soit une fois encore postérieure à la signature des contrats de plan¹ ;

- le développement du **suivi physique** des programmes contractualisés, la création de « pistes d'audit » et l'amélioration du suivi des aides publiques, par ailleurs indispensable au respect des plafonds d'aide édictés par l'Union européenne. Le dispositif de suivi-évaluation du contrat de plan mis en place par la Région Bretagne à partir de 600 indicateurs prédéfinis semble à cet égard particulièrement utile ;

- enfin, la rédaction de **cahiers des charges** précis, avec des calendriers serrés, pour les évaluations confiées à des organismes extérieurs.

• Par ailleurs, pour favoriser la diffusion d'une culture de l'évaluation en région, et pour approfondir et améliorer l'évaluation des politiques publiques contractualisées, il conviendrait aussi :

- de renforcer l'**organisation statistique** autour des contrats de plan Etat-Région, et de mieux adapter l'échelle et la périodicité des statistiques régionales réalisées par l'INSEE au calendrier de décision et d'évaluation des contrats de plan² ;

¹ Selon les informations transmises à votre rapporteur, les derniers arbitrages relatifs à cette circulaire ont eu lieu à la fin du mois de février 2000. Quatre mois plus tard cette circulaire n'est néanmoins toujours pas parue.

² S'agissant plus particulièrement de la politique de la ville, le ministère de la Ville indique ainsi que « La D.I.V., en association avec l'INSEE et certains ministères, s'est engagée dans la constitution d'un outil statistique adapté, comportant notamment les éléments suivants :

- une exploitation du recensement de la population de 1990 sur le périmètre des zones urbaines sensibles disponibles sur la France entière ;

- une exploitation du fichier des demandeurs d'emploi sur les zones de redynamisation urbaine disponible sur certaines régions (il est prévu de la compléter pour obtenir un échantillon valable sur la France entière) ;

- certaines enquêtes des services statistiques des ministères prenant en compte les périmètres des sites des politiques de la ville (enquêtes sur l'occupation des logements sociaux et des emplois aidés notamment) ;

- des tableaux de bord régionaux de la politique de la ville (déjà opérationnels dans certaines régions : Centre, Rhône-Alpes, Franche-Comté, Haute-Normandie...).

De manière plus générale, l'INSEE a prévu une diffusion des données standard du recensement de 1999 sur le périmètre de quartiers homogènes de 2000 habitants environ (données disponibles à partir de juin 2000). L'INSEE s'engage progressivement à mettre à disposition, au niveau de ces quartiers, les données issues du traitement de grands fichiers administratifs (impôt sur le revenu, Caisses d'allocations familiales, ANPE).

Enfin, l'INSEE prévoit de modifier radicalement la méthode du recensement de la population. Celui-ci s'effectuerait dorénavant en continu tous les ans et utilisera une méthode de sondage. Par ce système, l'INSEE assurerait un accès à des données fiables au niveau infracommunal tous les cinq ans au maximum. »

- de renforcer les **moyens** d'expertise des **SGAR** en matière d'évaluation des politiques publiques ;

- d'organiser la complémentarité entre l'évaluation des **fonds structurels communautaires** et l'évaluation des contrats de plan ;

- de promouvoir des accords entre l'Etat, les Régions, les universités et les grandes institutions publiques de recherche pour mieux mobiliser les capacités **d'expertise universitaires** et scientifiques ;

- d'améliorer la **diffusion** aux collectivités locales des travaux préparatoires et des évaluations réalisées en interne par l'Etat, et relatives à des politiques publiques contractualisées. Il n'est notamment pas concevable que les Régions ne soient pas systématiquement destinataires d'au moins une synthèse des évaluations interrégionales commanditées par certains ministères ;

- de développer l'élaboration des **guides méthodologiques** relatifs à certaines politiques contractualisées, comme ceux réalisés en matière d'environnement, et de généraliser leur diffusion au Parlement, aux collectivités locales concernées, et, pour avis critique, aux centres d'expertise indépendants ;

- plus généralement, d'accroître la publicité des évaluations réalisées dans le cadre des contrats de plan, de développer la **mise en réseau** des commanditaires d'évaluations, comme de l'offre publique et privée d'évaluation. Votre rapporteur se félicite d'ailleurs à cet égard de la création récente d'une « *Société française de l'évaluation* » ;

- de faire de l'Institut des Hautes Etudes de Développement et d'Aménagement du Territoire (IHEDAT) installé le 23 mars 2000 par Mme VOYNET, ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, et financé par la DATAR, un lieu de réflexion et de sensibilisation à l'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques ;

- de renforcer le rôle, la légitimité et les moyens du **Commissariat général du Plan** en matière d'évaluation des politiques publiques contractualisées. En particulier, les ressources humaines dont dispose le Commissariat général du Plan pour sa mission de coordination de l'évaluation des politiques publiques devraient être **décuplées**, de manière à créer une cellule permanente d'une dizaine de personnes, en mesure de rédiger des guides d'appui pour la rédaction des cahiers des charges et des appels d'offre ; de conseiller les pouvoirs publics et les chargés d'évaluation ; de comparer et d'analyser les résultats des évaluations conduites en région ; d'en diffuser

régulièrement des bilans ; enfin d'exploiter un centre de ressources pour l'évaluation, à la disposition de tous les pouvoirs publics et les experts concernés, qui recenserait par grand thème l'ensemble des résultats et des méthodologies des évaluations conduites en France, comme à l'étranger. Par ailleurs, le Commissariat général du Plan devrait être systématiquement destinataire des évaluations réalisées en région ;

- parallèlement, de **simplifier** la procédure d'évaluation des politiques publiques contractualisées, notamment pour accélérer la délégation des crédits afférents ;

- de promouvoir des évaluations **interrégionales** ;

- enfin, parallèlement aux évaluations scientifiques de certaines politiques contractualisées, de réaliser des évaluations légères **moins parcellaires** des contrats de plan : il est en effet souhaitable de développer l'évaluation de la cohérence des différents programmes contractualisés.

- Par ailleurs, sans doute convient-il de ne pas « **sacraliser** » l'évaluation des politiques publiques.

En effet, si les résultats de certaines évaluations ont pu apparaître décevants, cela résulte parfois de ce que l'on en attendait trop : l'évaluation n'est pas par elle même une méthode de décision publique, mais seulement l'un des instruments à la disposition des décideurs publics.

De même, il semble souhaitable de mettre en oeuvre et de **combiner** l'ensemble des techniques et des niveaux d'évaluation, depuis des dispositifs légers d'auto-évaluation, jusqu'au dispositif particulièrement ambitieux proposé par le Commissariat général du Plan. En effet, l'évaluation est au moins autant une **culture** qu'une méthode.

- Le renforcement de l'évaluation des politiques contractualisées pourrait ainsi emprunter plusieurs **modalités** :

- le développement d'une démarche permanente de **suivi-évaluation** par les services de l'Etat et des collectivités locales ;

- la création de fonctions de « **fou du roi** », dévolues soit à une personne, soit à un conseil scientifique choisis d'un commun accord par le SGAR et le Directeur général des services de la Région, avec pour mission de porter un regard critique sur les actions contractualisées ;

- le développement de **cellules** ou de structures d'évaluation **décentralisées permanentes**, cofinancées par l'Etat et les principales collectivités régionales, relativement autonomes, et susceptibles de réaliser ou

de piloter des évaluations pour le compte de l'ensemble des pouvoirs publics, à l'instar de l'institut Lorrain d'Etudes et d'Evaluation des politiques publiques. En effet, ces structures peuvent disposer à la fois d'une plus grande indépendance que des organismes privés rémunérés à la tâche, et d'une plus grande familiarité avec les procédures et les cultures administratives ;

- la création de **pôles d'expertise interrégionaux**, voire d'une **mission nationale** placée sous l'égide du Commissariat général du Plan, en mesure de participer à des travaux d'évaluation à la demande des instances régionales d'évaluation, dans le strict respect du principe constitutionnel **d'autonomie des collectivités locales**.

• En **conclusion**, le dispositif d'évaluation des politiques publiques introduit dans les troisièmes contrats de plan a enclenché une réelle dynamique, dont la consolidation suppose des moyens humains accrus, notamment au Commissariat général du Plan.

Cette démarche ne doit d'ailleurs pas restée confinée aux politiques et aux moyens inscrits dans les contrats de plan Etat-Région, qui ne représentent que **0,2 à 0,3 % des dépenses publiques**.

En particulier, votre rapporteur souhaite que les procédures d'évaluation des politiques publiques au **niveau national** trouvent un second souffle dans la dynamique enclenchée par la procédure d'évaluation des contrats de plan Etat-Région

CHAPITRE VIII

LA PROCÉDURE DES QUATRIÈMES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS (2000-2006) CORRIGE TROP PEU LES DÉFAUTS DES CONTRATS DE PLAN PRÉCÉDENTS

I. DES AMBITIONS RÉFORMATRICES

A. DE FORTES ATTENTES

• En conclusion de ses observations sur la troisième génération de contrats de plan Etat-Régions, la **Cour des Comptes** estimait nécessaire de **réformer** en profondeur les procédures d'élaboration et de mise en oeuvre des contrats de plan¹ :

*« À la suite de ces constatations, la Cour estime nécessaire que, pour l'élaboration des nouveaux contrats de plan, l'Etat affirme rapidement et clairement ses volontés, et ses directives, en tirant des **leçons** du passé les conclusions qui s'imposent : éviter que l'action ne soit détournée de ses objectifs par les pesanteurs et les résistances habituelles ; définir des critères efficaces d'intervention et ne pas en dévier ; s'assurer des moyens de **respecter** ses **engagements**, quitte à en prendre moins ; veiller aux conditions d'un meilleur suivi et d'une évaluation correcte de l'exécution des contrats.*

*Alors que les troisièmes contrats de plan ont, pour une large part, été utilisés par l'Etat comme un moyen de faire contribuer financièrement les collectivités territoriales à ses propres projets, il est permis de penser que c'est seulement au prix de sérieux **efforts** que les prochains contrats pourraient être les instruments d'une politique à la fois plus déterminée, plus **cohérente** et plus transparente. »*

De même, le rapport réalisé en 1998 à la demande de Mme VOYNET, ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, par M. CHÉRÈQUE, ancien ministre, soulignait successivement les attentes et les frustrations des collectivités locales en matière de contractualisation, puis

¹ Cf. Rapport public pour 1998, pp. 149-150.

l'attente forte des **citoyens** et des contribuables d'une cohérence accrue de l'action publique en région¹.

Ces observations ont été entendues.

B. UNE PROCÉDURE RENOUVELÉE

· La **circulaire** du Premier ministre du 31 juillet 1998, relative à la préparation des prochains contrats de plan Etat-Régions indiquait qu'en réponse à ces attentes, la procédure de contrat de plan, qualifiée « *d'opération de mise en cohérence des politiques publiques* », devait « *être aujourd'hui approfondie et renouvelée* ».

Cette circulaire précisait notamment : « *Il nous faut à la fois mieux d'Etat et plus de participation ; plus de rigueur dans la contractualisation et les choix stratégiques de la part de l'Etat ; plus de participation et d'implication de tous les acteurs dans la région, publics, privés et associatifs.* »

Le Gouvernement a donc annoncé une **réforme** d'ensemble des procédures d'élaboration et de négociation des contrats de plan Etat-Régions, au travers de la circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1998 et de la circulaire de la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement du 1^{er} juillet 1998, puis des décisions du CIADT d'Arles du 23 juillet 1999.

• La circulaire du 31 juillet 1998 précisait tout d'abord que le **contenu** des contrats devait refléter les priorités à moyen terme données à l'action gouvernementale, c'est à dire « *un autre type de développement, inscrit dans la durée, qui s'attache à la fois à la création d'emplois ou d'activités nouvelles et à leur caractère durable, c'est à dire compatible avec l'efficacité économique, la justice sociale et la préservation de notre environnement* ».

A l'exception du nouvel objectif « *d'intégration des populations* », les **objectifs** assignés aux nouveaux contrats de plan Etat-Régions demeurent cependant proches de ceux fixés pour les troisièmes contrats de plan (l'emploi, le développement économique, une meilleure prise en compte de l'environnement et l'aménagement équilibré du territoire), même si ces objectifs ont été précisés et reformulés par la circulaire de la ministre de

¹ Cf. rapport précité, p.19 et p.24.

l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement du 1^{er} juillet 1998, selon laquelle :

- « *les contrats de plan participeront en priorité à l'amélioration de la situation de l'emploi par le renforcement des dynamiques et systèmes productifs régionaux et locaux, le soutien aux initiatives de développement local et de création d'activité et la prise en compte de l'effet en termes d'emploi des investissements ;*

- *les contrats Etat-Région doivent permettre la mise en oeuvre d'un développement à caractère durable, respectueux des acteurs et des habitants, fondé sur une utilisation pérenne des ressources naturelles, la recherche de la **qualité environnementale** (eau, air, sol, biodiversité, ...) et la prise en compte de l'impact des politiques envisagées sur le territoire ;*

- *les contrats Etat-Région doivent contribuer à la cohésion territoriale et à l'intégration des populations, porter une attention particulière à la réduction des inégalités sociales dans leur traduction spatiale et exprimer la solidarité au profit des populations et territoires qui sont les plus fragiles ou qui se trouvent confrontés à des mutations profondes ».*

Cependant, l'Etat s'est efforcé de limiter la place accordée aux grandes infrastructures et aux grands équipements, d'une part ; de réduire la part des routes au sein de ces investissements lourds, d'autre part. Selon M. Jean-Louis GUIGOU, délégué à la DATAR, ces inflexions devraient concourir au « *développement durable* »¹.

• Les rôles respectifs des administrations centrales et des services déconcentrés de l'Etat dans la procédure d'élaboration des contrats de plan ont par ailleurs été modifiés.

En effet, selon les réponses de la DATAR à votre rapporteur, « *le Gouvernement a souhaité rééquilibrer les rôles respectifs des administrations centrales et des préfets de région dans le cadre de l'élaboration des contrats de plan Etat-Région 2000-2006.*

*Le principe de la **déconcentration** désormais largement entré dans les pratiques administratives a été maintenu : les préfets ont été chargés par la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement d'élaborer une proposition de stratégie de l'Etat dans leur région.*

*Ces propositions étaient élaborées par les **préfets** sur la base des orientations de la circulaire du 31 juillet 1998, avant que les ministres aient pu faire connaître leurs propositions d'orientations pour les prochains contrats*

¹ Cf. Les Echos du 14 janvier 1999.

de plan Etat-Région. Ainsi, le rôle de proposition qui avait été confié aux préfets de région lors de la précédente élaboration en 1993 a-t-il été conservé.

*Mais le Gouvernement a souhaité davantage **d'échanges** entre les échelons déconcentrés et centraux : des périodes consacrées aux échanges bilatéraux entre les ministères et les SGAR ont été prévues et assez bien utilisées par les parties. De nombreuses réunions interservices et interministérielles mettant en présence les deux échelons ont été organisées.*

Le rôle de la DATAR a été de favoriser ce dialogue entre les services centraux et les services déconcentrés qui seul garantit la cohérence des décisions sur l'ensemble du territoire national.

Les SGAR conservent le monopole des relations avec les Régions ».

Comme le résume le ministère de l'Intérieur¹, la définition de la stratégie unique de l'Etat en région devait donc faire l'objet, préalablement à l'ouverture de la concertation avec les élus locaux, d'un examen au niveau central, et les projets élaborés au niveau déconcentré devaient être confrontés avec ceux des administrations centrales avec lesquels ils devaient être « harmonisés ».

Au total, le pouvoir **d'initiative** des administrations déconcentrées était donc en principe plus **réduit** dans le cadre de la nouvelle procédure que lors de la troisième génération de contrats.

Néanmoins, cette novation a sans doute beaucoup moins infléchi les pratiques, qu'elle n'en a rapproché les textes : en effet, dans le cadre des troisièmes contrats de plan, la plupart des ministères avaient fixé des directives contraignantes, à l'exception notable du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, l'un des seuls ministères à avoir complètement joué le jeu d'une élaboration déconcentrée.

C. UNE DÉMARCHE EN PRINCIPE PLUS RATIONNELLE ET PLUS COHÉRENTE

- La procédure d'élaboration de la stratégie de l'Etat, et, au delà, des quatrièmes contrats de plan eux mêmes, devait être plus **rationnelle**, car fondée :

¹ En réponse aux observations de la Cour des Comptes, in Rapport public pour 1998, p.154.

- sur « *la prise en compte des **équipements existants*** »¹ et sur « *la recherche systématique des coopérations d'acteurs et de connexions entre secteurs, modes ou moyens, [et] de la réduction des consommations de ressources* » ;

- en matière d'équipements structurants, sur « *les grandes lignes* » des **schémas de services collectifs**, dont les « *contrats de plan traduiront les orientations sous forme de projets* » ;

- sur « *un **diagnostic ciblé** sur les enjeux nationaux et européens auxquels la région aura à faire face* » ;

- sur « *l'évaluation dans tous les domaines des programmes actuels* » et sur « *le **réexamen** systématique des opérations au regard de leur efficacité économique et sociale ainsi que de leur contribution à l'amélioration et à la préservation de la qualité des milieux et des éléments naturels* » ;

- plus généralement, sur « *le bilan des réussites et des échecs* » des troisièmes contrats de plan.

Cette démarche suppose évidemment des moyens accrus : la DATAR a ainsi indiqué en réponse à votre rapporteur que « *pour améliorer les moyens d'information et d'expertise dont disposent les SGAR, le Gouvernement a entrepris de réformer les **services d'études des SGAR** et de mettre en place progressivement des Missions Interministérielles et Interrégionales d'Aménagement du territoire (MIAT)* ».

• En outre, les quatrièmes contrats de plan Etat-Régions devaient être plus **simples** et constituer la source d'une **cohérence** accrue de l'action publique :

- les préfets étaient invités « *à rechercher les simplifications administratives et une meilleure **lisibilité** dans les thèmes de contractualisation* » ;

- les contrats de plan Etat-Région et les DOCUP communautaires devaient « *en pleine cohérence, mais sans confusion, être les instruments d'une **stratégie unique*** ». Pour ce faire, le Gouvernement a décidé que les nouveaux contrats de plan couvriront la même période 2000-2006 que les DOCUP, et comporteront, de la même façon, « *une mise à jour* » en 2003 ;

¹ Sauf précision contraire, toutes les citations qui suivent sont extraites des deux circulaires précitées.

- les contrats de plan Etat-Région devront servir de « *cadre* » aux **contrats de pays**, aux contrats d'agglomération et aux contrats de ville, qui pourront être signés jusqu'en 2003. En particulier, les nouveaux « *contrats de pays* » prévus par la loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire du 25 juin 1999 (dite « loi VOYNET »), seront articulés avec les contrats d'agglomération, et tous ces contrats seront intégrés dans les contrats de plan Etat-Région¹. Les contrats de plan Etat-Régions seront donc le lieu de la mise en cohérence de toutes les démarches contractuelles ;

D. L'ANNONCE D'UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES CHOIX LOCAUX

- Les quatrièmes contrats de plan devaient davantage partir des **besoins locaux** et permettre aux citoyens de « *participer à la définition collective des meilleures conditions de vie en commun* »². En effet, le CIADT du 15 décembre 1997 avait décidé que la démarche contractuelle favoriserait « *le développement de la **démocratie participative*** ».

Pour ce faire, les quatrièmes contrats de plan devaient comporter **deux volets** : un volet régional et un volet territorial.

Le **volet régional** regroupe les projets qui concourent au « *développement de l'espace régional dans son ensemble* », qu'il s'agisse d'équipements structurants ou d'actions exprimant une stratégie régionale.

Le **volet territorial** correspond aux actions qui concourent au « *développement local et à une meilleure organisation du territoire, [notamment] les investissements de proximité et des opérations d'animations déterminantes pour la création d'activités nouvelles et l'émergence de nouveaux emplois et la prise en compte de l'environnement* ».

Ce deuxième volet devait notamment constituer le cadre des engagements de l'Etat et des Régions pour les futurs contrats d'agglomération et de pays, et bénéficier à ce titre de financements spécifiques. Par ailleurs, les « *directives d'utilisation précisées par ministère* » devaient être « *conçues de manière à favoriser les projets émanant des territoires* ».

¹ Par ailleurs, lorsqu'une agglomération bénéficiera d'un contrat de ville, celui ci sera à son tour intégré au contrat d'agglomération.

² Cf. discours du Premier ministre à l'occasion du CIADT d'Arles du 23 juillet 1999.

• Par ailleurs, la **négociation** des quatrièmes contrats de plan devait être **moins déséquilibrée**.

En réponse aux observations de la Cour des Comptes, la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement avait ainsi indiqué¹ que « *l'élaboration croisée des orientations nationales [des contrats de plan], à travers des **schémas de services** collectifs, ou régionales, dans le cadre des schémas régionaux, en concertation avec les collectivités territoriales et les acteurs régionaux, au sein des conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire, devrait constituer une avancée concrète importante de la **décentralisation** et éviter le constat d'une **négociation déséquilibrée** fait pour les contrats en cours* ».

En réponse à votre rapporteur, la DATAR ajoute par ailleurs que l'Etat avait aussi pris « *trois dispositions de nature à augmenter les marges de **négociation** des Régions... [qui devaient] donner à la négociation un caractère véritablement **partenarial*** » :

- du 23 juillet 1999 (date du CIADT d'Arles) au 15 octobre 1999, les préfets ont ainsi eu « *la possibilité de **modifier** plus ou moins 10 % de leurs enveloppes ministérielles à l'exception de celles des routes et du Plan Université du troisième millénaire* ». Compte tenu de ce que les routes et les universités représentaient au total 39 % des premières enveloppes, les préfets avaient donc la latitude de modifier la répartition interministérielle de 6 % du contrat ;

- selon la DATAR, « *les enveloppes ministérielles de chaque région n'ont pas été **réparties** entre les différentes mesures contractualisées* », les préfets proposant donc une répartition négociée avec la Région ;

- enfin, le Gouvernement n'avait initialement réparti entre les régions et entre les ministères que 95 des 105 milliards de francs qu'il avait prévu de contractualiser : il avait annoncé lors du CIADT d'Arles qu'il utiliserait les 10 milliards de francs restants pour adapter l'enveloppe de l'Etat aux priorités que les Régions feraient valoir. Cette enveloppe supplémentaire a d'ailleurs été abondée de 15 milliards de francs lors du CIADT du 23 novembre 1999. Les engagements de l'Etat pour les quatrièmes contrats de plan se sont donc établis à 120 milliards de francs, dont 25 milliards de francs d'enveloppes supplémentaires reflétant en principe les priorités des Régions.

Au total, la DATAR estime que cette procédure a augmenté le **temps** initialement dévolu à la négociation (5 mois), et surtout qu'elle a augmenté aussi bien les marges de manoeuvre des préfets que la **liberté** de choix des **Régions**.

E. LA VOLONTÉ D'AMÉLIORER LE SUIVI, L'ÉVALUATION ET L'EXÉCUTION DES CONTRATS DE PLAN

• Aux termes de la circulaire du Premier ministre, « *l'amélioration du suivi et de l'évaluation des contrats de plan figure parmi les principales mesures à mettre en oeuvre* » pour la quatrième génération de contrats. Pour ce faire :

- l'obligation de **suivi** des contrats de plan est désormais inscrite dans les documents contractuels ;

- « *les crédits réservés à la contractualisation bénéficieront d'une **identification spécifique** et d'un caractère prioritaire au sein de chaque article budgétaire* » ;

- « *l'évaluation des opérations financées au titre de chaque contrat de plan Etat-Région par l'Etat, la Région et chaque financeur, feront partie des clauses du contrat* ». La mention des autres financeurs, notamment les Départements et les Villes, constitue à cet égard une novation ;

- dans le cadre de la stratégie de l'Etat en région, les préfets étaient invités à affecter à chacune des politiques correspondant aux priorités de l'intervention de l'Etat en région « *un objectif spécifique, exprimé, si possible, en termes de **résultats** recherchés* » ;

- à l'instar des DOCUP, les contrats de plan feront l'objet d'une **évaluation à mi-parcours** permettant de réorienter, le cas échéant, les politiques et/ou les programmes engagés ;

- « *une **synthèse** du suivi et des évaluations sera réalisée à l'issue des quatre premières années du contrat puis à la fin de la période contractuelle au niveau régional par les préfets de région et au niveau national par le Commissariat général du Plan, la DATAR et le secrétariat d'Etat à l'Outre-mer pour ce qui le concerne* » ;

- « *cette synthèse fera l'objet d'un **rapport** du Gouvernement au **Parlement*** ».

¹ Cf. Rapport public pour 1998, p. 162.

• Enfin, le Gouvernement s'est efforcé de donner une plus grande stabilité aux **engagements** financiers des contrats :

- pour ce faire, selon la DATAR, « *le Gouvernement a déclaré qu'il limiterait les montants des prochains contrats de plan afin d'être certain de ne prendre que des engagements tenables* ». Lors du CIADT d'Arles, le Premier ministre a ainsi indiqué avoir « *banni les promesses inconsidérées ou irréalistes* »¹ ;

- la circulaire du 1^{er} juillet 1998 invitait ainsi les préfets à « *plus de rigueur dans la contractualisation et les choix stratégiques de l'Etat* », et notamment à choisir des objectifs « *jugés essentiels, donc limités en nombre* ». Selon le ministre de l'Intérieur², « *le Gouvernement a [donc] mis l'accent sur la nécessité d'une plus grande sélectivité dans le choix des actions à retenir pour la prochaine génération des contrats* » ;

- par ailleurs, « *les quatre premières années du contrat feront l'objet d'une programmation ferme, sur la base de projets étudiés, prêts à être mis en oeuvre et dont les financements seront précisés. A cet égard, les préfets pourront s'appuyer sur l'analyse économique et financière du trésorier payeur général et solliciter le concours de la mission d'expertise économique et financière pour les projets d'investissement les plus lourds* » ;

- enfin, « *un bilan d'exécution à mi-parcours permettra les ajustements nécessaires pour les trois dernières années du contrat. [Mais] ces ajustements ne remettront pas en cause le montant total de l'engagement pour sept ans des signataires.* »

Au total, la **procédure** d'élaboration et de mise en oeuvre des quatrièmes contrats de plan apparaît ainsi profondément **renouvelée**.

II. L'AUTOSATISFACTION DES MINISTÈRES

A la fin du questionnaire adressé à l'ensemble des ministères concernés par les contrats de plan Etat-Région, votre rapporteur leur demandait « *dans quelle mesure la procédure d'élaboration de la quatrième génération de contrats de plan Etat-Régions répond-elle aux observations précédentes sur la troisième génération de contrats de plan Etat-Régions ?* »

¹ Cf. discours du Premier ministre à l'occasion du CIADT d'Arles du 23 juillet 1999.

² Cf. réponse du ministre de l'Intérieur au Rapport public de la Cour des Comptes pour 1998, p. 155.

A cette question, la plupart des ministères ont apporté des réponses très **optimistes**. Le plus souvent, ces réponses soulignent ainsi les **améliorations** apportées à la procédure. Elles dessinent d'ailleurs **en creux** les défauts des troisièmes contrats de plan, au point de contredire parfois les assertions lénifiantes avancées en réponse aux questions précédentes.

Les extraits les plus significatifs de ces réponses sont reproduits ci-après, par ordre d'importance des enveloppes ministérielles¹ concernées :

- Selon le ministère de **l'Équipement**, des **Transports** et du **Logement** (46 % des engagements de l'État lors des contrats de plan 1994-1999, 36 % de la première enveloppe État des contrats 2000-2006), « *par rapport aux dispositions de la troisième génération de contrats de plan, la procédure en cours pour la quatrième génération se traduit par les améliorations suivantes :*

- *un affichage des politiques de l'État plus global et plus **cohérent**, qu'il s'agisse de la politique multimodale de transport ou des politiques urbaines ;*

- *une méthode d'élaboration mieux **déconcentrée**, avec l'établissement par les directions régionales de l'équipement des rapports d'orientations multimodaux et la démarche des diagnostics et des projets d'agglomération ;*

- *une répartition des enveloppes entre les régions plus proche de l'appréciation des **besoins** réels restant à satisfaire ;*

- *la mise en place de procédures de **suivi** des contrats dès l'origine des plans. »*

- L'encadré ci-après reproduit les réponses du ministère de **l'Éducation nationale** et de la **Recherche** (17 % des engagements de l'État lors des contrats de plan 1994-1999, 18 % de la première enveloppe État des contrats 2000-2006) :

¹ Source DATAR, Hors DOM-TOM et telles que réparties lors du CIADT d'Arles, c'est à dire hors enveloppes supplémentaires.

**LES RÉPONSES DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA
RECHERCHE AU QUESTIONNAIRE DU SÉNAT.**

En dépit de relances répétées, le ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche s'est **refusé** de répondre au questionnaire de votre rapporteur.

Il s'agit là du seul ministère de plein exercice qui se soit refusé à cet exercice d'information du Parlement, en violation des dispositions expresses de la loi du 29 janvier 1982 portant réforme de la planification.

Il est vrai que le ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche n'a pas non plus respecté les règles du jeu de la procédure des contrats de plan, notamment en ayant souvent **refusé** toute véritable **négociation** pour les quatrièmes contrats de plan.

• Pour sa part, le ministère de **l'Agriculture et de la Pêche** (9 % des engagements de l'Etat lors des contrats de plan 1994-1999, 9 % de la première enveloppe Etat des contrats 2000-2006), indique :

*« Pour la période 2000-2006, le ministère a défini une **stratégie claire** dès le départ, qui a constitué une référence pour tous les partenaires au cours de l'exercice qui aura au total une durée de près de deux ans.*

*L'élaboration de cette stratégie a permis notamment de recentrer la contractualisation sur une **logique de projet** par rapport aux précédentes générations.*

*La déclinaison de cette stratégie a été suivie de façon fine par des **échanges** réguliers entre le niveau central, les services déconcentrés et les SGAR.*

*Il n'a pas eu à ce jour de véritable exercice **d'évaluation** des actions conduites dans les contrats de plan successifs. Le ministère souhaite améliorer cette situation et prévoit un dispositif spécifique en cours d'élaboration et qui sera mis en cohérence si besoin avec la procédure prévue par le Commissariat général du Plan. »*

En réponse à d'autres questions de votre rapporteur, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche avait également évoqué d'autres avancées de la procédure d'élaboration des quatrièmes contrats de plan Etat-Région.

*Ainsi, « pour la période 2000-2006, une **simulation objective**, préalable aux discussions, a été menée afin de tenter d'estimer le niveau des enveloppes régionales ; des critères tels que le nombre relatif d'exploitations agricoles ou d'entreprises de transformation, le revenu moyen, le montant des aides versées au travers de la PAC, le nombre d'hectares boisés ont été utilisés. La négociation qui s'est déroulée ultérieurement a fait évoluer cette répartition initiale, mais un certain **rééquilibrage** a été obtenu entre régions ; Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Basse-Normandie ont ainsi vu leurs dotations augmenter comme cela en avait été l'objectif pour le ministère ».*

Par ailleurs, pour éviter « l'écueil » d'une logique de guichet et pour « recentrer la contractualisation sur des objectifs et des projets communs à l'Etat et à la Région..., le nombre de **chapitres** budgétaires soumis à la contractualisation a été **réduit** ».

Enfin, « pour ce qui concerne le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, les contrats de plan sont construits autour de deux **axes prioritaires** : développement des activités et des emplois, gestion durable des milieux. Des indications précises ont été fournies aux préfets et aux services déconcentrés quant au contenu de ces deux axes. Ainsi, les actions développées autour de la valorisation qualitative des produits, via les offices agricoles, ont été redéfinies de façon à ce qu'elles soient mieux adaptées aux changements importants donnés à la politique agricole (Contrats territoriaux d'exploitation, notamment), d'une part, aux spécificités régionales, d'autre part. »

• S'agissant de la politique de la ville (4 % des engagements de l'Etat lors des contrats de plan 1994-1999, 9 % de la première enveloppe Etat des contrats 2000-2006), le ministère de la **Ville** a fait part des intentions suivantes :

« Grâce à l'effort fait depuis vingt ans par tous les acteurs de la politique de la ville, les ambitions de cette politique sont aujourd'hui largement partagées et les pratiques se sont enrichies ; il convient cependant d'approfondir les principes de globalité et de transversalité qui sont au coeur de cette politique. Dans cette perspective, le Comité interministériel à la ville

(CIV) du 30 juin 1998 a décidé le lancement anticipé de contrats dans seize agglomérations **sites pilotes** afin d'expérimenter de nouvelles méthodes partenariales d'élaboration et de management des projets avant la définition et la mise en oeuvre des contrats de ville 2000-2006. Afin de renouveler les méthodes de travail dans un souci de plus grande efficacité, les sites pilotes privilégient les approches suivantes :

- prendre en compte l'ensemble des enjeux de la crise urbaine, quelle que soit leur échelle territoriale ; si la politique de la ville intervient toujours fortement dans les quartiers difficiles, en faveur des personnes qui en ont le plus besoin, il s'agira également de penser le développement de la ville dans sa **globalité** pour enrayer la dynamique de ségrégation urbaine ;

- placer au coeur de cette politique les **acteurs de terrain** ; la démarche privilégiera donc le projet élaboré à l'échelon local ;

- **impliquer les habitants**, ...[qui] doivent pouvoir intervenir à tous les niveaux d'élaboration et de mise en oeuvre du projet et suivre son évolution ;

- mieux **mobiliser** les services déconcentrés de l'Etat... ;

- approfondir les **liens** entre les Départements, les Régions et la politique de la ville.

Les démarches conduites à ce jour établissent... [notamment] la nécessité de passer à une logique plus ambitieuse s'attaquant aux mécanismes mêmes de ségrégation, ... à l'échelle de **l'agglomération**.

Et les travaux conduits au plan local, ... mettent l'accent sur l'importance de la question de la **mixité de l'habitat**. Ils permettent aussi de repérer des enjeux qui n'avaient pas fait l'objet d'une prise en compte suffisante dans les **précédents contrats** : la santé, les transports, la prévention de la délinquance des mineurs, la gestion urbaine de proximité ; ils soulignent la nécessité d'appréhender de manière mieux coordonnée et mieux adaptée les questions de l'accès à l'emploi, du projet éducatif local, de l'intégration des populations d'origine étrangère ».

• Selon le ministère de **l'Emploi et de la Solidarité** (8 % des engagements de l'Etat lors des contrats de plan 1994-1999, dont 3 % pour le secteur santé-social, et 8 % de la première enveloppe Etat des contrats 2000-2006, dont 3 % pour le secteur santé-social), « la procédure d'élaboration des contrats de plan Etat-Région de quatrième génération apporte des **améliorations manifestes** par rapport à celle des contrats de plan Etat-

Régions de troisième génération, même si une réserve générale doit être faite eu égard à une mémoire insuffisamment conservée sur la procédure qui s'est déroulée il y a entre 7 et 9 ans :

- *une meilleure adaptation aux **besoins locaux** ;*
- *une meilleure articulation avec les programmes communautaires ;*
- *une plus grande **transversalité** des actions ;*
- *des projets plus **cohérents** et **viables** globalement parce que recherchant une complémentarité des financements, entre investissement et fonctionnement ;*
- *la mise en place d'un **suivi** et d'une évaluation plus précis et plus fins ».*

Par ailleurs, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité souligne l'inflexion de ses actions au profit des **investissements immatériels** et de **l'animation** des territoires : *« les programmes régionaux de la santé, les observatoires régionaux de la santé, les actions contractualisées au titre des droits des femmes et l'approche globale en matière d'égalité des chances entre les hommes et les femmes, les investissements hospitaliers dans les DOM, les investissements dans la formation des travailleurs sociaux, l'accroissement des capacités d'accueil des structures médico-sociales particulièrement dans les régions qui accusent un retard nuisant à l'attractivité des territoires sont autant d'exemples forts d'une animation des territoires, d'une prise en compte globale des problèmes sanitaires et sociaux et de projets s'inscrivant largement dans une approche territoriale et immatérielle ».*

- Le secrétariat d'Etat à **l'Industrie** (5 % des engagements de l'Etat lors des contrats de plan 1994-1999, 5 % de la première enveloppe Etat des contrats 2000-2006) est plus laconique, puisqu'il indique seulement avoir *« conservé la même politique consistant à laisser une très large marge d'initiative aux partenaires locaux ».*

- De même, le ministère de **l'Environnement** (1,55 % des engagements de l'Etat lors des contrats de plan 1994-1999 ; 2,9 % de la première enveloppe Etat des contrats 2000-2006), indique seulement que la procédure d'élaboration des quatrièmes contrats de plan Etat-Région répond aux observations précédentes sur la troisième génération de contrats de plan *« dans la mesure où la part relative du ministère est plus forte ».*

- Le ministère de la **Culture** (1,75 % des engagements de l'Etat lors des contrats de plan 1994-1999 ; 2,2 % de la première enveloppe Etat des

contrats 2000-2006), est également sybillin s'agissant des nouveaux contrats de plan : *« la quatrième génération des contrats de plan a justement pour objectif d'affiner le maillage des territoires tandis que notre pays a pratiquement achevé son équipement culturel et artistique en terme d'investissements. Cela implique également qu'un partage des responsabilités puisse concerner le financement des activités puisse s'engager, en particulier dans le prochain contrat de plan ».*

- En revanche, le ministère de la **Jeunesse et des Sports** (0,18 % des engagements de l'Etat lors des contrats de plan 1994-1999 ; 0,72 % de la première enveloppe Etat des contrats 2000-2006) souligne l'amélioration de la **concertation** : *« la procédure mise en place pour la quatrième génération a laissé une place beaucoup plus importante à la concertation. Dès le début 1998, les services régionaux ont participé aux groupes de travail mis en place par les préfets de région. La définition des priorités ministérielles s'est appuyée notamment sur les besoins exprimés par les Régions... ».*

- Enfin, le secrétariat d'Etat au **Tourisme** (0,34 % des engagements de l'Etat lors des contrats de plan 1994-1999 ; 0,57 % de la première enveloppe Etat des contrats 2000-2006) insiste sur l'amélioration du pilotage de la procédure par l'administration centrale :

« La préparation de la troisième génération de contrats de plan avait principalement souffert d'une insuffisance d'implication de l'administration centrale du tourisme, qui n'avait pas considéré cet instrument de planification de la politique de l'Etat comme un enjeu majeur. Il en a résulté un niveau d'intervention global en retrait par rapport au poids réel du secteur du tourisme dans l'économie nationale et dans l'emploi, et une dispersion des interventions excessive où n'apparaissaient pas de grandes lignes directrices cadrant l'ensemble des dispositifs élaborés et mis en oeuvre au plan régional. Des thèmes aussi stratégiques que, par exemple l'observation économique du tourisme, avaient été négligés.

*Le secrétariat d'Etat au Tourisme a souhaité, contrairement à la génération précédente, s'engager dans une **démarche volontariste** pour la préparation de la quatrième génération des contrats de plan, en prenant appui sur la connaissance et l'expérience irremplaçable des services déconcentrés, ..., en valorisant ce savoir, pour réaliser un bilan critique des contrats de plan en cours d'exécution, évaluer la pertinence du maintien d'une contractualisation dans le secteur du tourisme et élaborer ainsi des orientations cohérentes intégrant des éléments de la politique nationale du tourisme aussi essentiels que la création d'emplois, le droit aux vacances pour tous et le développement durable... Cette démarche a été conçue non comme une procédure fermée mais au contraire a été accompagnée d'une méthode de*

*travail faite d'écoute et de **concertation** avec l'ensemble des partenaires et composantes de ce secteur, principalement au plan régional... ».*

• Au total, la plupart des ministères sont donc **satisfaits** des conditions de préparation et d'élaboration des quatrièmes contrats de plan dans leurs domaines respectifs, et ils estiment que la procédure des contrats de plan 2000-2006 s'est **effectivement** caractérisée par :

- des **priorités resserrées**, plus claires et davantage tournées vers la création d'emploi et le développement durable ;

- des **échanges** accrus entre les administrations centrales et les services déconcentrés ;

- une démarche plus **cohérente** et plus rationnelle ;

- une **concertation améliorée** et une meilleure prise en compte des besoins, de sorte que la contractualisation recouvrirait davantage une démarche de projet ;

- enfin, la mise en place d'un **suiti** plus précis et d'une évaluation plus rationnelle.

Ainsi, selon le Commissariat général du Plan, [il] « *serait excessif de considérer que la procédure d'élaboration de la quatrième génération des contrats Etat-Régions a totalement répondu aux observations portées sur celle de la troisième génération. Néanmoins, des **améliorations substantielles** ont été apportées* ».

• En particulier, le ministère de l'Intérieur estime que « *le Gouvernement a pris en compte... les principales **observations** formulés par Monsieur **CHÉRÈQUE** sur l'élaboration de la troisième génération de contrats de plan, [qui] portaient sur l'ouverture insuffisante de l'Etat aux demandes des Régions, sur le non respect des engagements de l'Etat et sur la place trop importante donnée aux grands équipements au détriment du développement local* ». En effet, selon le ministère de l'Intérieur et la DATAR :

- comme annoncé, les préfets ont eu la possibilité de modifier plus ou moins 10 % des enveloppes ministérielles hors routes et universités, et le contenu des enveloppes ministérielles a été effectivement défini par les préfets après négociation avec le Conseil régional. Selon le ministère de l'intérieur, « *pour la période 2000-2006, la latitude des préfets a [donc] été encore plus importante* ». Par ailleurs, les crédits de la seconde enveloppe ont bien été principalement réservés aux priorités que les Régions ont fait prévaloir. La

répartition et l'affectation des engagements de l'Etat ont donc été davantage **négociés** et reflètent plus les **choix régionaux** ;

- pour prévenir les « *difficultés rencontrées par l'Etat pour tenir ses engagements* », les préfets ont veillé à faire porter la négociation sur des projets effectivement susceptibles d'être mis en oeuvre sur l'exercice du contrat, et le suivi a été renforcé ;

- enfin, le « *Gouvernement s'est attaché à encourager le développement local en proposant la mise en place du volet territorial* ».

La satisfaction des ministères contraste cependant avec la relative **déception** des **Régions**.

III. LA DÉCEPTION DES RÉGIONS

A. UNE APPRÉCIATION PARFOIS NUANCÉE

• Votre rapporteur a posé à l'ensemble des Régions métropolitaines la même **question** qu'aux ministères concernés par la contractualisation Etat-Régions : « *dans quelle mesure la procédure d'élaboration de la quatrième génération des contrats de plan Etat-Régions répond-elle aux observations précédentes sur la troisième génération de contrats de plan ?* »

Les **réponses** des Régions se sont échelonnées entre octobre 1999 et mai 2000. Pour la plupart, les Régions ont donc fait part de leur ressenti peu avant ou peu après la signature des nouveaux contrats de plan. Les développements qui suivent en reproduisent de larges extraits.

Certaines Régions portent une appréciation nuancée sur la procédure d'élaboration des contrats de plan Etat-Régions 2000-2006, et confirment sur certains points les éléments de satisfaction avancés par les ministères.

· Ainsi, selon une première Région, cette procédure « *a répondu en partie aux observations tirées de la période précédente* :

- *le principe du noyau dur n'a pas été reconduit ;*

- *la durée des Contrats de plan Etat-Région a été alignée sur celle des DOCUP européens,*

- la logistique de grands projets a été privilégiée, notamment dans leur dimension **interrégionale** ;

- la **marge de manoeuvre** du Préfet de région et des services déconcentrés a encore progressé.

En revanche,

- l'articulation entre la procédure de négociation des contrats de plan et les prescriptions de la loi VOYNET s'est avérée illusoire, compte tenu des délais fixés au niveau national ;

- le principe des inégalités d'avantage n'a pas été repris ».

· De même, selon une autre Région, « dans les grands traits, la procédure d'élaboration de la quatrième génération n'est **guère différente** des précédentes. Cependant, les points suivants méritent d'être soulignés :

- la prééminence du rôle de **l'Etat**. La quatrième génération de contrat de plan maintient le rôle prééminent de l'Etat qui, par ses arbitrages financiers, reste l'acteur principal de la procédure. Le point central des négociations reste les différentes allocations de ressources décidées par le Gouvernement lors des CIADT ;

- un **calendrier** d'élaboration **problématique**. Dans la logique des circulaires des 1^{er} juillet 1998 et 31 juillet 1998, la procédure contractuelle devait être une étape dans un dispositif d'ensemble, comprenant, outre les documents de stratégie de l'Etat et les orientations régionales, le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), les schémas de services. Ce processus, qui inscrivait le contrat de plan en aval d'une série de documents prospectifs, n'a guère été respecté ;

- la prééminence de **l'aménagement du territoire**. En liant plus étroitement contrat de plan et aménagement du territoire, la procédure a retrouvé une certaine unité conceptuelle. Le contrat de plan reste un document de programmation financière, mais cette dernière se rattache à des objectifs mieux identifiés et plus resserrés... Les préoccupations d'aménagement du territoire ont également été renforcées par l'intégration des contrats de pays et d'agglomération dans les contrat de plan. Cette extension, du fait de l'attention qu'elle suscitée de la part des différents territoires, a contribué à la diffusion de la problématique contrat de plan auprès des acteurs locaux ;

- la **consolidation** des **partenariats** [entre les différentes collectivités]... ;

- le contrat de plan, une **procédure mûre**. La conjugaison de la vocation des contrats de plan et des expériences antérieures a conduit à des

arbitrages plus serrés entre les projets. Dans le domaine des routes, notamment, seuls les projets dont la réalisation paraît certaine ont été inscrits au contrat de plan. Le contrat de plan devient un véritable document de programmation financière ».

B. MAIS DES RÉGIONS LE PLUS SOUVENT DÉÇUES PAR LES MODALITÉS D'ÉLABORATION DES NOUVEAUX CONTRATS DE PLAN 2000-2006

La plupart des Régions ont fait part de leur triple **déception**, indépendamment d'ailleurs des opinions politiques de leurs exécutifs.

- En premier lieu, les Régions regrettent que *« les crédits de l'Etat, prévus au contrat de plan 1994-1999, mais non engagés, notamment pour les routes, ne viennent pas abonder l'enveloppe des crédits d'Etat pour le prochain contrat de plan 2000-2006, malgré les demandes répétées de l'ensemble des collectivités concernées et des financeurs ».*

Certaines Régions déplorent en outre que les nouveaux contrats de plan ne viennent souvent que *« boucher les trous du précédents »*, c'est à dire que les engagements de l'Etat pour la période 2000-2006 ne soient souvent que la reconduction des engagements pour la période 1994-1999 qui n'avaient pas été respectés.

Ce phénomène est d'ailleurs quantitativement aggravé par le faible taux d'exécution estimé pour l'année 1999 : de l'ordre d'un huitième du montant total des engagements de l'Etat pour les troisièmes contrats de plan, c'est-à-dire environ 60 % de l'effort annuel de l'Etat initialement prévu lors de la négociation des contrats de plan précédents. Contrairement aux instructions de la circulaire du Premier ministre du 1998, l'Etat n'a donc guère donné *« un coup de collier »* pour achever dans de bonnes conditions l'exécution des troisièmes contrats de plan.

- En second lieu, les Régions dénoncent souvent le **déséquilibre** persistant des **négociations** de contrats de plan.

Comme pour les troisièmes contrats de plan, ce déséquilibre trouve notamment son origine dans l'attitude de certains ministères. Ainsi, une Région indique que *« l'Etat n'a pas imposé de noyau dur dans le mandat de négociation du quatrième contrat de plan, mais n'a laissé aucune marge de manoeuvre sur les enveloppes réservées aux routes, au plan Université du troisième millénaire et à la culture. Dans les négociations, le caractère directif des administrations centrales s'est aussi clairement affirmé ».* De

même, une autre Région déplore que « *la procédure reste très étatique et l'échelon central très décisionnaire* ». Une troisième Région indique que « *la marge des manoeuvres des services de l'Etat et du préfet de région vis à vis des ministères semble relativement faible... [et que] certains ministères exigent de voir inscrits un certain nombre de dispositifs ou d'opérations dans le contrat de plan* ».

Pour les quatrièmes contrats de plan, le déséquilibre de la négociation résulte aussi d'un **calendrier** perturbé.

En effet, selon une Région « *le vote tardif de la loi VOYNET et le calendrier très serré de l'Etat empêchent toute négociation sereine* ».

De même, pour une autre Région, « *la procédure d'élaboration du contrat de plan Etat-région 2000-2006 est marquée par un calendrier particulièrement bousculé. L'Etat affichant ses priorités dans une loi publiée en 1999, dans des schémas de services collectifs non encore publiés, s'appuyant sur des procédures en cours ou à venir, n'a pas, à l'instar des programmations précédentes, précisé ses stratégies et ses objectifs de façon anticipée. De plus, au 15 novembre 1999, la totalité de l'enveloppe accordée aux régions n'était pas encore connue. Enfin, les zonages pour l'objectif 2 comme pour la prime à l'aménagement du territoire (PAT) n'étaient pas encore arrêtés...* ».

Par surcroît, une Région souligne que « *la plupart des opérations proposées au contrat de plan relèvent de la compétence de l'Etat. A priori, la négociation est donc déjà quelque peu biaisée* ».

- Enfin, certaines Régions contestent les modalités de répartition des enveloppes et s'interrogent sur les critères qui ont présidé à cette répartition.

En particulier, certaines Régions estiment que « *la modulation financière semble renforcer les inégalités, notamment au profit de l'Ile de France* ».

- Plus généralement, plusieurs Régions ont suggéré de manière lapidaire que la procédure des nouveaux contrats de plan ne corrigeait guère les défauts de la procédure des troisièmes contrats de plan, en répondant que « *la procédure du contrat de plan 2000-2006 est très proche du contrat de plan 1994-1999* », ou que « *la procédure apporte peu de réponses aux observations portées sur le troisième contrat de plan, elle apporte plus de complexité* », voire que « *les mêmes mécanismes se mettent en place de la même façon* ».

IV. LES MÊMES ECUEILS ?

A. *DES AVANCÉES*

Il est évidemment trop tôt pour porter une appréciation détaillée sur la procédure des quatrièmes contrats de plan Etat-Région : à ce jour, les contrats de plan pour les régions métropolitaines ne sont pas tous signés, et aucun recensement fiable du contenu des contrats n'a été établi. On ne pourra d'ailleurs porter une appréciation exhaustive sur ces contrats qu'au vu de leur mise en oeuvre.

Il est toutefois d'ores et déjà possible de souligner certains **progrès** enregistrés dans la procédure d'élaboration des contrats de plan.

Tout d'abord, l'efficacité et la lisibilité de l'action publique ont sans doute été accrues par les efforts de mise en **cohérence** des contrats de plan et des fonds structurels européens.

Par ailleurs, votre rapporteur se félicite du développement des contrats **interrégionaux** : les grands programmes interrégionaux bénéficieront en effet d'une enveloppe de 5,4 milliards de francs (contre 0,9 milliard de francs dans le cadre des contrats de plan 1994-1999), dont 3 milliards de francs pour les conventions de massif pour la politique de la montagne.

Au delà de ces aménagements techniques, il semble aussi que les Départements, les Communes et les structures intercommunales aient mieux préparé la contractualisation, et surtout qu'elles y aient été davantage **associées**, tant par l'Etat que par les Régions. En particulier, le rôle plus actif exercé par les Départements et les Villes pourrait témoigner d'une certaine maturité de la décentralisation.

De même, l'ensemble des élus et des services régionaux semblent avoir accumulé l'expérience et l'expertise nécessaires pour appréhender précisément la portée et les limites de l'exercice des contrats de plan, pour porter une appréciation critique sur tous les programmes proposés à la contractualisation, y compris lorsque ces programmes s'inscrivent dans les compétences de l'Etat (enseignement supérieur, recherche, etc.), enfin pour ne présenter que des projets politiquement mûrs et techniquement prêts.

Ces deux dernières observations expliquent que les collectivités locales attendaient que l'Etat renouvelle profondément sa conception et ses méthodes de contractualisation. En particulier, les collectivités locales attendaient de l'Etat qu'il respecte enfin les grands principes de la décentralisation.

La procédure de négociation des quatrièmes contrats de plan Etat-Région a comporté des **avancées** en ce sens.

Il semble en effet que les facultés de modulation accordées aux préfets, ainsi que le système des enveloppes prévues pour les priorités régionales, aient parfois un peu accru les marges de manoeuvres des préfets et laissé une plus grande place aux choix des acteurs locaux.

Néanmoins, ces avancées sont modestes, sinon **insuffisantes**, au regard notamment des attentes et de l'expertise croissantes des collectivités locales, ce qui explique qu'elles aient été le plus souvent déçues. D'une certaine manière, les efforts accomplis par l'Etat ont ainsi une génération de contrats de plan de retard : « s'il est au quart plein, le verre est donc aux trois quarts vide ».

B. MAIS UNE PROCÉDURE BOUSCULÉE

Comme lors des précédentes générations de contrats de plan, l'Etat avait établi et imposé le **calendrier** d'élaboration des contrats de plan, sans concertation avec les collectivités locales.

Avec le recul ce calendrier apparaît **irréaliste**.

- En effet, l'élaboration des contrats de plan devait s'appuyer sur les grandes lignes des **schémas de services** collectifs prévus par la nouvelle loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire. Selon la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, cette méthode rationnelle devait notamment « *constituer une avancée concrète importante de la décentralisation et éviter le constat d'une négociation déséquilibrée fait pour les [troisièmes contrats de plan]* »¹.

Or cette avancée concrète n'a **pas eu lieu**.

Au contraire, le Gouvernement a annoncé² lors du CIADT du 18 mai 2000 que les décrets des schémas de services collectifs ne seraient adoptés qu'en juin 2001, après une consultation ouverte le 31 juillet 2000 au plan national et au plan régional, c'est à dire après la signature des contrats de plan, ce qui est tout, sauf logique.

¹ Cf. réponses de la ministre aux observations de la Cour des Comptes, in *Rapport public pour 1998*, p. 162.

² Cf. *Bulletin quotidien* du 19 mai 2000.

On doit donc en conclure que « *le constat d'une négociation déséquilibrée* » fait pour les troisièmes contrats de plan n'a pu « être évité ».

- Plus généralement, le calendrier de préparation et de négociation des contrats de plan proprement dits a pris du **retard**.

A l'origine, la circulaire du 1^{er} juillet 1998 prévoyait ainsi que les ministères détermineraient leurs propositions techniques et financières entre le 15 février et le 15 mars 1999, c'est à dire dans un délai d'un mois seulement après que la DATAR leur eût adressé la synthèse des « *conclusions de la consultation dans les régions* », puis qu'un CIADT fixerait au 15 avril 1999 les mandats de négociation des préfets, les stratégies de l'Etat en région et les cadrages financiers par ministère et par région.

En fait, les premiers cadrages financiers, n'auront été communiqués qu'au CIADT d'Arles du 23 juillet 1999, plus de trois mois après la date prévue, et les Régions devront attendre le CIADT du 23 novembre 1999 pour connaître le montant final de la « seconde enveloppe ».

Au total, alors que les négociations devaient initialement s'étager entre mai et décembre 1999, elles n'auront eu lieu pour l'essentiel qu'au premier semestre de l'année 2000.

Ce **retard** est évidemment préjudiciable à l'élaboration des contrats de pays, des contrats d'agglomération et des contrats de ville, censés s'emboîter dans les contrats de plan Etat-Région.

Ce retard est surtout préjudiciable à la mise en place des actions contractualisées. En effet, pour l'année 2000, les crédits de l'Etat ont été pré-arrêtés, votés par le Parlement et notifiés aux services déconcentrés avant la signature des contrats de plan : il existe donc des différences entre les dispositions des contrats et les délégations de crédits, sans que des redéploiements soient toujours possibles. En particulier, sauf si les collectivités locales les prennent intégralement en charge, l'année 2000 sera une année blanche pour nombre d'actions **d'animation des territoires** en principe cofinancées par l'Etat, mais pour lesquelles les crédits nécessaires n'ont pas prévus dans le cadre de la loi de finances pour 2000.

Dans ces conditions, votre rapporteur ne peut que s'interroger sur la notion de « *programmation ferme* » pour la période 2000-2003 énoncée par la circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1998.

- Enfin, votre rapporteur déplore que la circulaire interministérielle relative au suivi et à **l'évaluation** des contrats de plan Etat-Régions n'ait toujours pas été publiée, ce qui a évidemment limité la prise en compte précoce des impératifs de l'évaluation.

Au total, le calendrier d'élaboration des quatrièmes contrats de plan ne marque guère d'avancées par rapport à celui de la troisième génération de contrats de plan.

C. LE MANQUE DE RÈGLES DU JEU

- Votre rapporteur s'interroge sur les **critères** qui ont présidé à la répartition des engagements de l'Etat entre les régions.

La circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1998 indiquait à ce sujet : « *le cadrage financier des prochains contrats de plan sera dans un premier temps fonction de la situation générale des indicateurs établis par l'INSEE, ainsi que des inégalités de satisfaction des besoins, notamment en termes de services rendus aux populations. Dans un second temps, il prendra en compte l'état et le contenu des projets de pays et d'agglomération et le degré d'engagement de la Région en faveur des priorités de l'Etat, notamment exprimées par les schémas de services collectifs* ».

Pour sa part, la circulaire de la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement en date du 1^{er} juillet 1998 précisait que « *les enveloppes financières seront l'objet d'un arbitrage ultérieur au vu de la richesse de la région, de son niveau de chômage, de l'importance de ses problèmes d'exclusion et des difficultés particulières que présente son territoire du point de vue de l'environnement. Cet arbitrage s'appuiera et accompagnera, en second lieu, les démarches et les dynamiques de développement ou de conversion engagées par la Région, ses agglomérations et ses pays, en prenant en considération l'effort prévu ou engagé par les acteurs locaux* ».

Ces critères de répartition n'étaient **pas identiques** d'une circulaire à l'autre. Par exemple, seule la circulaire de la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement évoquait les « *difficultés particulières du territoire du point de vue de l'environnement* » parmi les critères de répartition. Inversement, la circulaire du Premier ministre était la seule à retenir « *le degré d'engagement de la Région en faveur des priorités de l'Etat* ».

Cette **ambiguïté** n'a pas été dissipée par la suite, de sorte que l'on ne peut entièrement s'expliquer la répartition des crédits de l'Etat finalement annoncée par le CIADT du 23 novembre 1999 (cf. tableau ci-après) et notamment caractérisée par un rééquilibrage au profit des régions les plus riches : l'enveloppe annuelle par habitant allouée aux dix Régions les plus riches en termes de PIB par habitant augmente en moyenne de 20 %, tandis

que celle allouée aux dix régions les plus pauvres, hors Corse, n'augmente que de 1 % seulement.

**LA RÉPARTITION RÉGIONALE DES ENVELOPPES DE L'ÉTAT
POUR LES QUATRIÈMES CONTRATS DE PLAN (2000-2006)**

RÉGIONS	Rang de la région pour le PIB par habitant ⁽¹⁾	Groupe pour les contrats de plan 1994-1999	Montant en francs par habitant et par an pour 1994-1999 ⁽²⁾	Montant en francs par habitant et par an pour 2000-2006	Evolution en %
Languedoc-Roussillon	22	2	280,5	282	+ 0,7
Corse	21	3	615	910	+ 48,0
Limousin	20	1	406,5	432	+ 6,4
Poitou-Charentes	19	1	267	280	+ 4,8
Auvergne	18	1	313	292	- 6,8
Picardie	17	2	227	231	+ 2,3
Bretagne	16	1	298,5	293	- 1,9
Nord-Pas-de-Calais	15	1	350	360	+ 2,8
Midi-Pyrénées	14	3	295,5	314	+ 6,2
Lorraine	13	1	328	332	+ 1,1
Bourgogne	12	2	227,5	219	- 3,7
Basse-Normandie	11	2	343	356	+ 3,7
Aquitaine	10	2	182	233	+ 28,2
Pays de la Loire	9	2	158	202	+ 27,9
Franche-Comté	8	3	270,5	282	+ 4,3
Centre	7	3	166	211	+ 27
Provence-Alpes Cote d'Azur	6	3	162	233	+ 43,6
Champagne-Ardenne	5	2	237	257	+ 8,2
Rhône-Alpes	4	3	161	211	+ 31
Haute-Normandie	3	2	216	262	+ 21,4
Alsace	2	3	245,5	246	+ 0,2
Ile-de-France	1	4	173	198	+ 14
Métropole⁽³⁾			229	256	+ 11,8

1. Chiffres disponibles à l'été 1998 : INSEE Première n° 602, août 1998, PIB de 1994.

2. Sur six ans, y compris les programmes d'accélération complémentaires.

3. Hors programmes interrégionaux.

Source : DATAR, INSEE, Les Echos.

Les attentes des Régions en matière de **transparence** n'ont donc pas été satisfaites.

Au contraire, la répartition établie lors du CIADT a été largement vidée de son sens par l'annonce concomitante du cofinancement par l'Etat de plusieurs grands projets d'infrastructure, hors contrats de plan, pour un montant total d'une vingtaine de milliards de francs, et au bénéfice notamment de l'Ile-de-France.

- Par ailleurs, la procédure est de plus en plus éloignée de son support législatif : les circulaires relatives aux quatrièmes contrats de plan ne font quasiment plus référence aux dispositions de la **loi du 29 janvier 1982** sur les contrats de plan Etat-Régions. Pourtant, cette loi n'a été ni abrogée, ni réformée.

Plus généralement, il n'y a eu ni discussion au Parlement, ni débat public, ni précisions de la part du Gouvernement sur la nature des contrats de plan Etat-Régions et notamment sur la portée des engagements inscrits dans les contrats de plan.

Compte tenu de l'expérience des troisièmes contrats de plan, dont les engagements n'ont pas été tenus, certaines Régions s'interrogent ainsi sur la signification des contrats qu'elles ont été conduites à co-signer et plus particulièrement sur les obligations réciproques des parties¹.

Au total, un peu plus d'un an après la publication de son rapport à la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, M. Jacques CHEREQUE soulignait son inquiétude devant l'absence de **règles du jeu**².

D. UNE LOGIQUE CENTRALISATRICE ET BUDGÉTAIRE

La procédure des quatrièmes contrats de plan Etat-Régions reste dans une double logique centralisatrice et budgétaire, c'est-à-dire que les contrats de plan Etat-Régions demeurent avant tout un moyen pour l'Etat d'opérer des transferts de charges.

¹ Cf. par exemple les commentaires de M. Michel DELEBARRE, Président de la Région Nord-Pas-de-Calais, lors de son audition du 19 janvier 2000 par la Délégation du Sénat à l'Aménagement et au Développement durable du Territoire.

² Cf. *Le Monde* du 14 septembre 1999.

• En premier lieu, la procédure des contrats de plan 2000-2006 s'inscrit toujours davantage dans une **logique budgétaire** que dans une logique de gestion partenariale des compétences partagées. Cela résulte notamment :

- du rôle prééminent accordé par la procédure à **l'allocation** par l'Etat « **d'enveloppes** » pour chaque ministère et pour chaque région ;

- de l'extension de champ de la contractualisation. En effet, l'appel de la Cour des Comptes à une plus grande concentration des contrats n'a pas été respecté. Au contraire, l'Etat a souhaité étendre la contractualisation, par exemple à la Justice ;

- de la prise en compte encore insuffisante des projets émanant des territoires. En effet, si la part du « volet territorial » pourrait avoir augmenté d'environ 10 % dans les troisièmes contrats de plan à peut-être 20-25 % dans les quatrièmes contrats de plan, cela résulte largement de ce que nombre de mesures ont été assez artificiellement rattachées à ce volet territorial ;

- de ce que, contrairement aux préconisations du rapport de M. CHEREQUE, l'Etat n'a pas mis en place une véritable **enveloppe** déconcentrée de **crédits fongibles** à la disposition des préfets pour l'exécution des contrats de plan.

• En second lieu, la logique des quatrièmes contrats de plan est toujours très **centralisatrice**. En d'autres termes, même si les services déconcentrés sont sans doute davantage à l'écoute des préoccupations et des experts locaux, les administrations centrales cherchent toujours *in fine* à imposer leurs propres choix, et s'appuient pour cela sur le déséquilibre de la négociation.

Selon les Régions, cela serait notamment le cas du ministère de l'Équipement, et surtout du ministère de **l'Éducation nationale et de la Recherche**, ce dernier n'ayant aucunement joué le jeu de la négociation.

Lors de son audition du 19 janvier par la Délégation du Sénat à l'Aménagement et au Développement durable du Territoire, M. JOSSELIN de ROHAN, Président de la Région Bretagne, indiquait ainsi que « *pour beaucoup de ministères, les directives nationales sur le contenu des projets contractualisés ont été très centralisatrices. Nous avons reçu dans le domaine de la vie étudiante pour l'enseignement supérieur des directives coïncidant assez mal avec nos souhaits. S'agissant de l'enseignement supérieur et de la recherche, les présidents d'université, les maires, les représentants des collectivités - je vais rester très modéré - ont été frappés par la volonté très centralisatrice du ministre. Ce dernier souhaite plus nous imposer ses vues qu'échanger avec nous... Nous n'avons pas le sentiment que nous pouvons*

vraiment débattre... Nous avons le sentiment que dans certains domaines, nous nous sommes heurtés à un mur, comme pour l'environnement, l'aménagement du territoire, l'enseignement supérieur et la recherche ».

En réponse à votre rapporteur, certains ministères assument d'ailleurs leur volonté d'une élaboration (re)centralisée. Par exemple, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche indique, en réponse à votre rapporteur, que contrairement aux troisièmes contrats de plan, « pour 2000-2006, le champ de la contractualisation est directement issu de la stratégie du ministère ; il n'a été modifié qu'à la marge au cours de l'exercice pour prendre en compte les démarches d'un certain nombre de Régions en matière de prévention des risques phytosanitaires ».

• Ces logiques budgétaire et centralisatrice se sont particulièrement combinées dans le cadre des actions qui relèvent de la stricte compétence de l'Etat. En effet :

- d'un côté, l'Etat a recherché, et parfois imposé la contractualisation d'un nombre croissant de ses compétences. Par exemple, l'Etat a souhaité étendre le champ de la contractualisation à la Justice, compétence régaliennne par excellence¹. *In fine*, les projets inscrits dans les quatrièmes contrats de plan relèvent majoritairement de la compétence de l'Etat ;

- de l'autre, l'Etat estime, s'agissant de ses propres compétences, qu'il lui revient entièrement de choisir les projets contractualisés.

Au total, comme le résumait respectivement M. Valéry GISCARD D'ESTAING, ancien Président de la République, Président de la Région Auvergne, et M. Michel DELEBARRE, ancien ministre, Président de la région Nord-Pas-de-Calais, « *L'Etat veut choisir les opérations, mais ne veut pas les financer* » et la contractualisation, telle qu'elle est conduite, permet à l'Etat de « *faire son marché* » dans le budget des collectivités locales.

Ces **transferts de charges** ne sont pas sans conséquences. Présentant le contrat de plan 2000-2006, M. Michel VAUZELLE, Président de la Région

¹ Selon le ministère de la Justice : « plusieurs thèmes prioritaires de contractualisation ont été retenus pour la période 2000-2006 :

- assurer la cohérence de l'implantation des structures du ministère et tout particulièrement des établissements relevant de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- améliorer la prise en charge des publics Justice : détenus, probationnaires, jeunes délinquants et mineurs en danger ;
- développer la justice de proximité, notamment au travers des conseils départementaux de l'accès au droit, des maisons de justice et du droit et du réseau associatif d'aide aux victimes ;
- participer aux actions de prévention des expulsions et de règlement des difficultés juridiques rencontrées dans le domaine de l'accès au logement ;
- améliorer la formation des personnes intervenant dans le champ de la Justice ».

Provence-Alpes-Côte d'Azur, estimait ainsi « *au minimum paradoxal qu'au moment où le Gouvernement annonce un important mouvement de baisse de la fiscalité, [la Région] soit contrainte de procéder à une hausse [de la fiscalité]... pour assurer le financement de projets relevant de la compétence de l'Etat* ».

Comme votre rapporteur l'a montré précédemment, ces **transferts de charges** ne sont pas nouveaux, et il est difficile d'apprécier si ils ont pris plus d'ampleur dans les nouveaux contrats de plan.

Néanmoins, ces transferts de charges interviennent après que plusieurs rapports aient appelé à ce que les Régions puissent davantage participer à la définition des projets contractualisés, après que le Gouvernement ait annoncé que l'élaboration des quatrièmes contrats de plan serait plus participative, et après que les collectivités locales aient accumulé une expérience et une expertise croissantes.

Le **hiatus** entre les discours de l'Etat et les attentes légitimes des collectivités locales, d'un côté, les modalités réelles d'élaboration des contrats de plan, de l'autre, semble donc s'être creusé, au point que certains Présidents de Région dénoncent aujourd'hui un processus de « **recentralisation** » ou un « *recul historique de la décentralisation* ».

E. DES ENGAGEMENTS EN REPLI

Selon le CIADT du 23 novembre 1999, les engagements de l'Etat pour les troisièmes contrats de plan s'élèvent à 120 milliards de francs sur la période 2000-2006, dont **110,2 milliards de francs** pour les régions métropolitaines, auquel il serait possible d'ajouter un halo d'engagements complémentaires dont la portée est assez floue.

Il n'est pas aisé de **comparer** ce montant à celui des engagements de l'Etat pour les troisièmes contrats de plan (1994-1999), qui s'élevaient à **77,3 milliards de francs**.

Il convient tout d'abord **d'actualiser** ces montants : compte tenu de l'inflation constatée entre 1994 et 1999 (+8,4 %), le niveau des engagements de l'Etat pour les quatrièmes contrats de plan correspond environ à 101,6 milliards de francs 1993.

Il convient ensuite de rapporter ces engagements au prorata de la **durée** du contrat :

- pour les troisièmes contrats de plan les engagements initiaux de l'Etat s'élevaient à 77,3 milliards de francs sur cinq ans, soit 15,5 milliards de francs par an ;

- pour les quatrièmes contrats de plan, les engagements initiaux de l'Etat s'élèveraient donc à 101,6 milliards de francs valeur 1993 sur sept ans, soit à 14,5 milliards de francs 1993 par an.

Cette première approximation suggère que les **engagements** initiaux de l'**Etat** se sont **repliés en volume de 6,1 %** d'une génération de contrats de plan à l'autre.

En fait, la baisse des engagements de l'Etat est sans doute supérieure, puisque le champ de la contractualisation a été dilaté. Si l'on estime que le champ de la contractualisation s'est accru de 5 à 10 %, **les engagements initiaux de l'Etat ressortent en baisse de 10 à 15 % dans les nouveaux contrats de plan par rapport à la génération précédente**¹.

Il est vrai que second calcul, à **périmètre constant**, n'a toutefois qu'une signification relative, puisque la contractualisation a précisément pour vocation de favoriser des réallocations de ressources entre les différents secteurs d'intervention publique.

Néanmoins, quel que soit le mode de calcul, l'**effort** financier de l'**Etat** pour les troisièmes contrats de plan s'inscrit en **repli** dans les contrats 2000-2006.

F. DES ENGAGEMENTS RÉALISTES ?

• Lors du CIADT d'Arles du 23 juillet 1999, le Premier ministre avait indiqué que la méthode d'élaboration des nouveaux contrats de plan Etat-Régions avait « *banni les promesses inconsidérées ou irréalistes* ». De même, la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement avait souligné à cette occasion sa volonté de « *ne pas émettre de la fausse monnaie* »².

A priori, ces assertions sont confirmées par les observations précédentes, selon lesquelles les engagements de l'Etat s'inscrivent en repli par rapport aux engagements initiaux des troisièmes contrats de plan : à cette aune, les engagements de l'Etat pour les quatrièmes contrats de plan apparaissent particulièrement **raisonnables**.

¹

² Cf. le Monde du 24 juillet 1999.

- Votre rapporteur s'interroge toutefois sur le niveau des **engagements de l'Etat** pour les quatrièmes contrats de plan Etat-Régions.

En effet, sauf à imaginer que le Gouvernement ait prémédité d'octroyer aux régions plus que ce qu'il avait annoncé, au risque de brouiller la négociation, force est de constater que les engagements de l'Etat s'établissent à un niveau plus élevé que celui initialement escompté, la « seconde enveloppe » étant finalement passée de 10 à 25 milliards de francs.

Par ailleurs, le niveau des engagements de l'Etat pour les quatrièmes contrats de plan doit être rapporté à l'effort financier effectivement consenti par l'Etat pour les troisièmes contrats de plan.

Votre rapporteur a montré que l'effort annuel de l'Etat sur la période 1994-1999 représentait en moyenne 75 % de ses engagements initiaux, soit l'équivalent de 11,5 milliards de francs 1993 par an.

Pour respecter ses engagements sur la période 2000-2006, qui correspondent à 14,5 milliards de francs 1993 par an, l'Etat devrait donc **accroître au total de 26 % ses dépenses contractualisées**.

Si l'on tient compte de l'extension du champ de la contractualisation, on peut estimer que **l'effort financier** de l'Etat en faveur des contrats de plan devra **augmenter d'environ 15 à 20 %** en volume.

- Cette hausse est-elle **réaliste** ?

Deux faisceau d'arguments s'opposent.

Une première thèse, **optimiste**, souligne que cette hausse doit être rapportée à l'augmentation du PIB en volume observée sur la période 1994-1999, soit + 14 %, ou à l'accroissement du PIB que l'on peut raisonnablement escompter sur la période 2000-2006, soit + 15 % sur la base d'un taux de croissance potentielle de 2 % par an : les dépenses contractualisées ne représenteraient donc pas une part croissante du PIB.

Il existe toutefois plusieurs indicateurs **inquiétants** :

- l'étude des données transmises par la DATAR suggère que taux d'exécution des troisièmes contrats de plan Etat-Régions pour l'année 1999 pourrait être particulièrement faible : de l'ordre de 12 à 13 % des engagements initiaux des contrats 1994-1999, soit moins de 10 milliards de francs valeur 1993. En d'autres termes, pour respecter ses engagements pour les quatrièmes contrats de plan, l'Etat devrait **accroître de 45 % en volume son effort financier** en faveur des dépenses contractualisées par rapport à celui consenti en 1999 ;

- or l'analyse du **budget pour l'an 2000** ne fait pas ressortir que cette inflexion ait été pleinement engagée, ce qui est d'ailleurs logique compte tenu du retard de la signature des contrats de plan. Pour que l'Etat respecte ses engagements, il devra donc encore plus augmenter ses dépenses contractualisées par la suite ;

- cependant, aux termes du programme pluriannuel de maîtrise des finances publiques transmis en début d'année 2000 à la Commission européenne, les **dépenses de l'Etat** ne devraient augmenter que de **1 % par an** en volume sur la période 2001-2003.

Le respect par l'Etat de ses engagements contractuels pourrait donc être difficile, d'autant plus que les marges de manoeuvre budgétaires sont très largement contraintes par le dynamisme des rémunérations.

Cette analyse est également corroborée par l'évolution récente des crédits d'investissements de l'Etat.

En effet, les dépenses civiles en capital de l'Etat pourraient s'établir en l'an 2000 à un niveau inférieur en valeur à celui de 1994 (- 10 % en loi de finances initiale par exemple), ce qui témoigne d'une sévère contraction en volume. Or les crédits contractualisés sont toujours, pour l'essentiel, des crédits d'investissement, et le ratio engagements de l'Etat au titre des contrats de plans/ dépenses civiles en capital en LFI s'est accru de 17,2 % en 1994, au moment où s'engageait l'exécution des troisièmes contrats de plan, à 19,8 % en l'an 2000, au moment où s'engage l'exécution des quatrièmes contrats de plan.

Les crédits contractualisés pourraient donc représenter une part croissante des marges de manoeuvre de l'Etat en matière d'investissement.

Au total, sauf si la conjoncture économique actuelle se maintient tout au long de l'exécution des quatrièmes contrats de plan, il existe un risque non négligeable que l'Etat ne soit de nouveau pas en mesure d'honorer ses engagements, et que la clause de rendez-vous de **2003** ne serve en fait à **renégocier à la baisse** le contenu des contrats.

- Cette analyse est implicitement **confirmée** par la **Direction du Budget**.

En effet, la Direction du Budget avait estimé en réponse à votre rapporteur que les engagements initialement souscrits par l'Etat dans le cadre des troisièmes contrats de plan, n'étaient « *pas soutenables* » dans un certain nombre de secteurs.

Or, en réponse à l'avant dernière question de votre rapporteur, qui demandait « *dans quelle mesure la procédure d'élaboration de la quatrième génération des contrats de plan Etat-Régions répond-elle aux observations précédentes sur la troisième génération des contrats de plan Etat-Régions* », le secrétariat d'Etat au budget indique que « *l'élaboration des quatrièmes contrats de plan Etat-Région s'est déroulée d'une façon qui n'est **pas substantiellement différente**, du point de vue de la Direction du Budget, de celle de la précédente génération* ».

Le rapprochement de ces diagnostics suggère ainsi que la Direction du Budget **doute** du réalisme du cadrage financier des nouveaux contrats de plan.

- En **conclusion** de ce chapitre, il semble donc que la procédure d'élaboration des quatrièmes contrats de plan Etat-Régions se soit heurtée aux **mêmes écueils** que celle des contrats de plan précédents.

CONCLUSION

I. LE SENTIMENT D'ENSEMBLE DES MINISTÈRES ET DES RÉGIONS SUR LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS

A. UN PLUS INDÉNIABLE POUR L'ÉTAT

1. Un plus pour l'action administrative de l'Etat

En conclusion du questionnaire adressé à l'ensemble des ministères concernés par la contractualisation, votre rapporteur leur a demandé si la procédure de contrat de plan Etat-Régions était pour eux « *un plus ou une contrainte* ».

En réponse, les ministères sont unanimes à souligner l'intérêt de la procédure.

Ils estiment tout d'abord, à l'instar du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, que la procédure « *représente un plus en termes de qualité de l'action administrative de l'Etat* ».

Par exemple, selon le ministère de l'**Équipement**, des Transports et du Logement, « *malgré certaines lourdeurs ou complexités de la procédure, les contrats de plan constituent une **valeur ajoutée** forte dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques d'équipement en apportant :*

- *une exigence accrue de **cohérence**, d'efficacité et de transparence dans la formalisation des politiques de l'Etat ;*

- *des opportunités de travail déconcentré approfondi et de **dialogue** avec les collectivités locales autour de projets exprimant une même volonté ».*

De manière similaire, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche considère la procédure de contrat de plan comme « *un outil d'intervention très intéressant dès lors qu'il permet à l'Etat et aux collectivités territoriales de mettre leurs actions en **synergie** autour d'objectifs communs. Cet intérêt est d'autant plus grand au moment où le ministère réoriente la politique agricole nationale vers une prise en compte accrue des préoccupations d'aménagement du territoire* ».

Pour sa part, le ministère de la Culture souligne l'intérêt de la procédure pour **l'aménagement du territoire** et pour la clarification des compétences respectives des différents pouvoirs publics : « *la procédure des contrats de plan Etat-Régions, qui a pu représenter pour le ministère de la Culture et de la Communication un exercice qui, en l'absence de compétences spécifiques des Régions, convoquaient toutes les disciplines ministérielles, peut devenir aujourd'hui un véritable outil d'aménagement culturel du territoire et de partage des responsabilités des acteurs publics* ».

Par ailleurs, le secrétariat d'Etat à l'Industrie estime que les contrats de plan Etat-Régions « *sont un bon outil pour la clarté, la **stabilité** et la cohérence des politiques en faveur des petites et moyennes industries, tous facteurs d'une action plus efficace* », tandis que le secrétariat d'Etat au Commerce extérieur souligne que les contrats de plan favorisent les « *aides de **proximité*** ».

Enfin, certains ministères, comme celui de l'Emploi et de la Solidarité et celui du Tourisme, mettent l'accent sur la **mobilisation**, tant interne, qu'externe, induite par la procédure de contractualisation Etat-Régions.

Au total, la procédure de contrat de plan Etat-Région constitue bien un instrument de **décloisonnement** et de **modernisation** de l'Etat, ainsi qu'une source de **cohérence** pour l'action publique.

2. Un avantage financier certain pour l'Etat

Au-delà de ces aspects qualitatifs, dont les développements précédents ont d'ailleurs largement souligné les limites, les ministères mettent en exergue **l'intérêt financier** de la procédure de contrats de plan pour leurs propres politiques.

Pour certains ministères, l'atout principal de la procédure de contrats de plan serait ainsi de les favoriser lors des arbitrages interministériels, ou, comme l'indique le ministère de la Jeunesse et des Sports « *de **garantir** de façon pluriannuelle l'évolution d'une partie des **dotations** budgétaires du ministère, qui figure automatiquement dans le socle des crédits reconduits annuellement* ».

Surtout, les cofinancements apportés par les collectivités locales consolident les moyens d'intervention de l'Etat.

Par exemple, le ministère de **l'Equipement**, des Transports et du Logement, dont la quasi totalité des actions contractualisées relèvent normalement des compétences strictes de l'Etat, conclut par un euphémisme,

selon lequel la procédure apporte « *un volume de moyens financiers pour les projets cofinancés permettant une réalisation plus satisfaisante tant en terme de délais que de qualité des réponses apportées aux besoins* ».

De même, le souhait du ministère de la Justice de s'insérer dans les quatrièmes contrats de plan Etat-Région, malgré le bilan mitigé des opérations expérimentales qu'il avait conduites dans le cadre des troisièmes contrats de plan, et malgré les fortes réticences des collectivités locales, s'explique largement par la volonté de rechercher des ressources financières supplémentaires.

De manière générale, votre rapporteur craint d'ailleurs que la recherche de cofinancements par les ministères ait largement pris le pas sur leur souci de découplage, de cohérence et d'efficacité.

Ce phénomène explique que le sentiment des Régions sur la procédure de contrat de plan Etat-Région soit plus nuancé.

B. LES RÉGIONS SOULIGNENT EN CONCLUSION L'INTÉRÊT DE PRINCIPE DE LA DÉMARCHE, MAIS EN CRITIQUENT LES MODALITÉS.

1. Les Régions soulignent l'intérêt de la démarche contractuelle

En conclusion du questionnaire adressé aux Régions, votre rapporteur leur a également demandé si la procédure de contrat de plan Etat-Régions était au total « *un plus ou une contrainte pour la Région* ».

Les réponses des Régions, dont les paragraphes ci-après reproduisent de larges extraits, sont plus nuancées et plus contrastées que celles des ministères.

D'une manière générale, les Régions soulignent **l'intérêt de principe** de la démarche de contrat de plan Etat-Région.

Certaines Régions rappellent tout d'abord que « *la procédure de contrat de plan demeure la seule procédure de **rencontre institutionnelle**, au cours de laquelle l'ensemble des opérations de développement et d'aménagement d'une région, l'essentiel des politiques publiques, donnent lieu à un échange entre l'Etat et les collectivités territoriales* ».

La procédure de contrat de plan Etat-Régions est donc un moyen privilégié « *d'apprentissage mutuel du travail en commun entre les collectivités et les élus, d'une part, les services de l'Etat, d'autre part* ».

Dans un pays « où la définition des champs de compétence nécessiterait un important effort de clarification, les contrats de plan Etat-Régions permettent [ainsi] aux collectivités publiques... d'entraîner un vaste mouvement de concertation et de renforcer la **cohérence** des objectifs entre les politiques européenne, nationale, régionale et infrarégionale ».

La procédure de contrat de plan présente ainsi l'avantage, selon certaines Régions, de « susciter un effort de **prospective** pour tous les acteurs », « d'imposer des choix prospectifs », « d'obliger les collectivités locales à avoir, sous l'égide de la Région, une vision à long terme de l'aménagement du territoire », et in fine « de « développer une logique de **projet** ainsi que **l'évaluation** ».

Par ailleurs, la procédure favorise « la mise en place de règles communes d'instruction, de mise en oeuvre et de suivi des projets par l'Etat et les Régions ».

Plus généralement, la procédure de contrat de plan constitue un instrument de **stabilisation** des relations, notamment financières, entre l'Etat et les collectivités locales, en particulier en apportant une garantie relative à certains projets pluriannuels, et en permettant de programmer certains financements.

Enfin, la procédure de contrat de plan constitue a priori un outil de **péréquation** entre les territoires.

La plupart des Régions sont donc attachées à la **poursuite** de la démarche contractuelle.

2. Mais les Régions critiquent aussi les modalités de la procédure de contrat de plan Etat-Région

- Dans leurs conclusions, les Régions stigmatisent cependant **l'inégalité** entre les partenaires, le déséquilibre de la négociation, « la **gestion trop sectorielle** imposée par les ministères », et « la **prolifération des financements croisés** », qui « ne permettent pas d'améliorer la **lisibilité** des politiques publiques, mises en oeuvre dans un contexte d'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux de responsabilité des pouvoirs publics ».

Les Régions regrettent aussi que la contractualisation porte surtout et de plus en plus sur les **compétences de l'Etat** : cette extension du champ de la contractualisation, qui s'effectue sans que l'Etat ne consacre aux contrats de plan des crédits supplémentaires, se traduit en effet *in fine* par une contrainte financière pour les Régions.

Les Régions s'estiment d'ailleurs parfois **contraintes** de participer à la procédure : « *les Régions, responsables du développement économique et de l'aménagement de leur territoire, sont doublement contraintes à la négociation dans les conditions imposées par l'Etat. D'une part, parce qu'une part notable des investissements publics découlera du résultat de la négociation ; d'autre part, parce que ces mêmes investissements ne se réaliseraient pas sans leur participation financière, alors même qu'ils relèvent des compétences de l'Etat* ».

- Les Régions déplorent aussi les modalités d'exécution du « **partenariat imposé** par les contrats de plan ». En effet, selon une Région, ce partenariat se traduit « *le plus souvent par des contraintes supplémentaires en termes d'instruction des dossiers et de présentation des dossiers dans divers comités de pilotage, sans que ces contraintes améliorent pour autant l'efficacité des politiques publiques* ».

Par ailleurs, selon les Régions, la contractualisation favoriserait « *la défausse de l'Etat sur ses partenaires (reports de crédits, délégations à des collectivités infrarégionales qui n'ont pas été consultées, retards d'exécution)* ».

Enfin, une Région souligne que « *l'un des principaux défauts des contrats de plan est que la signature de l'Etat recouvre plusieurs réalités : les procédures financières, l'interprétation de certaines actions relevant de préfectures de départements qui ne sont pas toujours en phase avec le SGAR ou avec les directions régionales [des services déconcentrés de l'Etat]* ».

Au total, la procédure de contrat de plan Etat-Région serait ainsi « *source de flottement et d'irresponsabilité* ».

- Ces **critiques** expliquent que les jugements d'ensemble des Régions sur la procédure de contrat de plan soient contrastés, indépendamment même des difficultés d'exécution des troisièmes contrats de plan.

3. Des jugements d'ensemble contrastés sur la procédure de contrats de plan

- Au total, certaines Régions portent un jugement **favorable** sur la procédure de contrat de plan Etat-Région, « *considérée comme un atout et comme un **outil précieux** au service du développement et de l'aménagement du territoire* ».

- Néanmoins, le sentiment de la majorité des Régions est **mitigé**.

Une Région conclut ainsi que « *l'organisation de cette négociation, même déséquilibrée est essentielle, car elle permet aux Régions de faire reconnaître leurs attentes par l'Etat* », tandis qu'une autre Région estime que la procédure « *pourrait être une synergie, pendant plusieurs années, mais il importe que l'Etat considère la Région comme un véritable partenaire* ».

Mais dans l'ensemble, de nombreuses Régions suggèrent que « *l'on ne peut répondre de manière tranchée à la question de savoir si la procédure est un plus ou une contrainte pour la Région. Au contraire, on ne peut que dresser un bilan contrasté de la contractualisation* ».

- Enfin, certaines Régions sont très **critiques**.

Par exemple, une Région estime que « *la procédure du contrat de plan est une **contrainte**, limitée par le fait qu'elle ne concerne que 20 % du budget annuel* ».

De même, pour une autre Région, en conclusion « *le contrat de plan permet à l'Etat de faire face à ses obligations tout en faisant peser sur les Régions une contrainte financière élevée qui grève leurs marges de manoeuvre financières au détriment des domaines qui relèvent strictement de leurs compétences* ».

Enfin, une Région conclut que la procédure de contrat de plan représente « *beaucoup d'énergie, qui pourrait être utilisée différemment et plus efficacement* ».

C. UNE PROCÉDURE À RÉFORMER

En conclusion, la contractualisation Etat-Régions semble une démarche *a priori* **utile**, notamment pour favoriser la rencontre des pouvoirs publics et pour accélérer la lente **réforme de l'Etat**.

Cependant, malgré les légers progrès observés d'une génération de contrat de plan à l'autre, la procédure est toujours affligée des **défauts** soulignés en creux par le titre volontariste du rapport réalisé en 1998 par M. Jacques CHÉRÈQUE, « *Plus de Région, mieux d'Etat* » : l'Etat est un cocontractant très exigeant vis à vis des autres collectivités, mais qui utilise une inégalité de situations pour imposer ses propres priorités, qui ne coordonne guère les choix de ses différents ministères, et qui ne se dote pas toujours des moyens financiers et de l'organisation déconcentrée nécessaires à une contractualisation confiante et réussie.

Au lieu de servir à la mise en cohérence, à l'efficience et à la transparence de l'action publique, les contrats de plan Etat-Région se réduisent ainsi trop souvent à un moyen pour l'Etat de masquer l'affaiblissement de ses capacités d'intervention, en **contraignant** les collectivités locales à financer ses propres politiques.

A mesure que les élus et les services des collectivités locales maîtrisent de mieux en mieux la procédure, ces procédés **dévoient** ainsi les contrats de plan en une succession « *marchandages* »¹ inégaux, qui n'améliorent guère l'utilisation des deniers publics, sont source de frustrations pour les collectivités locales et brouillent le débat démocratique.

Il convient donc de **réformer** la procédure, et votre rapporteur **regrette** à cet égard que l'élaboration des quatrièmes contrats de plan n'ait permis ni de resserrer la contractualisation sur des grands projets et sur les projets émanant des territoires, ni d'endiguer la multiplication des cofinancements croisés, de sorte que la démarche ne s'est pas rapprochée de son fondement initial : mettre en cohérence les politiques publiques mises en oeuvre par des collectivités autonomes dans leurs champs de compétence partagés ou complémentaires.

II. LA CONTRACTUALISATION : COROLLAIRE OU ÉTAPE DE LA DÉCENTRALISATION ?

A. LA CONTRACTUALISATION, COROLLAIRE DE LA DÉCENTRALISATION

La contractualisation constitue à bien des regards la **conséquence** de la décentralisation.

¹ Le terme est emprunté au rapport précité de M. CHÉRÈQUE.

En effet, comme le rappelle la DATAR, les contrats de plan Etat-Régions « *supposent [à l'évidence] l'existence des Régions* ».

Inversement, la dynamique initiée par les lois de décentralisation rend nécessaire le développement d'outils, de lieux ou de procédures de gestion des **interdépendances** entre les collectivités locales et l'Etat, d'une part, entre les collectivités locales elles-mêmes, d'autre part.

Or la procédure de contrat de plan Etat-régions constitue bien un moyen privilégié pour gérer ces interdépendances entre collectivités autonomes.

En France, la création des contrats de plan est d'ailleurs concomitante des lois de décentralisation. De même, l'expérience des pays européens suggère une forte **corrélation** entre le renforcement de l'autonomie des collectivités locales et le développement de relations contractuelles entre autorités publiques.

Au total, certains observateurs estiment que la contractualisation est « l'enfant de la décentralisation ».

Mais il pourrait s'agir d'un **enfant parricide**.

B. MAIS LA CONTRACTUALISATION ÉTAT-RÉGIONS PEUT AUSSI APPARAÎTRE COMME UN FREIN À LA DÉCENTRALISATION

Votre rapporteur a demandé aux Régions et à la DATAR « *dans quelle mesure la procédure de contrat de plan renforce-t-elle la décentralisation ?* ».

• En réponse, la DATAR indique que la contractualisation « *s'inscrit dans le cadre des lois de décentralisation* », puis souligne que la procédure « *donne un poids important à la Région* », et qu'il « *est généralement considéré que la décentralisation se trouve renforcée par le développement de la déconcentration. [Or] le rôle des préfets de région a été très important lors de l'élaboration des troisièmes et quatrièmes contrats de plan Etat-Région. Les marges de manoeuvre des préfets ont été autant d'ouvertures aux demandes des Conseils régionaux* ».

La procédure de contrat de plan favoriserait dès lors conjointement la **déconcentration** et la décentralisation.

De même, certaines Régions estiment que la procédure de contrat de plan Etat-Régions renforce par certains côtés la décentralisation, « *notamment en identifiant la Région (se concertant avec les autres collectivités) comme*

interlocuteur de l'Etat, et aussi en associant ces collectivités à certaines décisions sur les compétences de l'Etat. C'est la contrepartie (il en faut bien...) du caractère dissymétrique du contrat ».

• Néanmoins, la quasi totalité des Régions estiment que la procédure de contrat de plan « *ne renforce pas la décentralisation* », « *renforce plus le rôle de l'Etat que celui de la décentralisation* », « *affaiblit la décentralisation* » ou « *constitue une **atteinte** aux lois de décentralisation* ».

Selon ces Régions, cela résulte notamment :

- de ce que l'Etat est « *maître du **calendrier*** » et « *dispensateur des fonds* » ;

- de ce que « *l'Etat continue à agir de manière trop **centralisée**,... les services déconcentrés ayant des marges de manoeuvres restreintes* » ;

- de ce que la procédure de contrat de plan Etat-Régions « *contribue à faire financer des compétences de l'Etat par les régions,... au mépris de la logique des blocs de compétence transférées en 1982-1983* » ;

- de sorte que « *la procédure de contrat de plan... consiste pour près de 50 % à abonder la politique de l'Etat, donc à **pallier** les **insuffisances** de ressources de l'Etat et à engager les collectivités en dehors de leurs compétences* » ;

- et que cette « *multiplication de cofinancements dans des domaines relevant de l'Etat tend à renforcer la **confusion** des compétences, alors que la décentralisation pourrait être renforcée par une clarification des rôles* » ;

- au total, de ce que « *la contractualisation pose des problèmes **d'identification** et de responsabilisation de l'action publique, notamment par les financements croisés, d'inégalités entre les partenaires (cf. décision unilatérale de l'Etat de rallonger la durée du contrat de plan 1994-1999 d'un an), ce qui va à l'encontre du processus de décentralisation* ».

En conclusion, certaines Régions estiment que le jeu des financements croisés induits par la procédure de contrats de plan Etat-Région, « *au lieu de poser clairement la question des compétences et d'identifier des responsabilités claires, permet de maintenir le **statu quo** au lieu d'avancer plus avant dans la décentralisation* ».

En d'autres termes, la procédure de contrat de plan **freinerait** l'approfondissement et l'amélioration de la décentralisation, en éludant le **débat** public sur le partage des compétences entre collectivités.

A l'extrême, certaines Régions voient dans la posture régulatrice des services de l'Etat une manifestation de leur volonté de conserver leurs prérogatives, voire, pour certains services déconcentrés dépourvus de moyens, une tentative de justifier leur existence.

La **rigidité** de l'Etat dans la négociation serait ainsi la conséquence de son impuissance financière, d'une part, le signe et le moyen du refus de la décentralisation par certaines administrations, d'autre part.

Au total, la contractualisation contribuerait aujourd'hui *de facto* à renforcer le rôle des administrations centrales et à restreindre les marges de manoeuvre des collectivités locales : la procédure de contrats de plan Etat-Régions **freinerait** la décentralisation. Les contrats de plan seraient donc « l'enfant parricide » de la décentralisation.

Cette conclusion soulève la question de l'**avenir** des contrats de plan Etat-Régions.

C. LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS, ÉTAPE DE LA DÉCENTRALISATION ?

- Votre rapporteur a montré comment la contractualisation a participé à la maturation de la décentralisation, notamment, selon une Région, « *dans la mesure où cette procédure a donné l'occasion aux collectivités de réaliser des travaux prospectifs et d'avoir une vision sur le long terme ; où elle a permis aux collectivités de développer la concertation avec les autres collectivités, les services de l'Etat et l'ensemble des acteurs économiques, sociaux et culturels* ».

En particulier, les contrats de plan Etat-Régions ont pu soutenir le processus de **décentralisation régionale**, en donnant l'occasion aux Régions de se constituer une expertise et des référentiels propres, en asseyant leur légitimité vis-à-vis des autres collectivités, enfin en catalysant des travaux de prospective et d'évaluation.

Ce processus est aujourd'hui largement engagé : Les Régions disposent désormais d'une expertise, d'une légitimité et de moyens financiers reconnus.

Dans ces conditions, la contractualisation est-elle encore **nécessaire** ?

- A première vue, cette question paraît iconoclaste.

Néanmoins, la contractualisation est un processus de décision publique **coûteux** en temps et en énergie, et peu transparent pour les citoyens-électeurs. La contractualisation ne constitue donc pas une fin en soi.

Le développement des procédures contractuelles pour l'intervention publique n'est d'ailleurs **pas** un phénomène **irréversible**. Par exemple¹, le développement aux Etat-Unis, à partir du début des années 1980, des « Regulatory Negotiations », c'est à dire des démarches contractuelles entre des autorités publiques et des intérêts publics ou privés, selon des modalités formalisées par le *Negotiating Rulemaking Act* du 23 janvier 1990, semble avoir achoppé sur l'attachement des américains à des règles générales et impersonnelles, sur des normes sociales valorisant la conflictualité politique et judiciaire, enfin sur la capacité des tiers à contester ces procédures contractuelles devant les tribunaux².

- Or l'Etat ne **joue pas le jeu**, et ne se donne guère les moyens d'une contractualisation réussie.

En premier lieu, l'Etat n'a pas toujours réservé les **ressources financières** nécessaires à une contractualisation confiante et réussie. Certaines Régions s'interrogent ainsi sur la pertinence de la contractualisation dans des secteurs où l'Etat, appauvri, n'a plus les moyens de ses ambitions, et n'a plus grand chose à apporter aux collectivités locales.

En second lieu, l'Etat ne s'est toujours pas doté de **l'organisation déconcentrée** indispensable à la conduite d'une démarche partenariale : la plupart des arbitrages sont encore rendus dans le secret des administrations centrales ; les préfets ne sont pas assez les « patrons » des services déconcentrés de l'Etat et ne sont pas toujours des vrais maîtres d'ouvrage dotés de mandats clairs ; enfin, les préfets ne disposent guère de moyens de redéploiement budgétaire. Au total, les Régions n'ont pas toujours des véritables **partenaires** identifiés du côté de l'Etat. Par ailleurs, l'Etat coordonne mal l'action de ses différents ministères et n'a pas toujours de vision prospective : l'Etat dans son ensemble n'est donc pas non plus un véritable partenaire cohérent.

¹ Cf. « La contractualisation des politiques publiques, étude bibliographique », J. VALLUY, in « Décentralisation et contractualisation, clarifier les règles du jeu », contributions à la journée d'études organisée le 13 septembre 1999 par l'Institut de la décentralisation et la Région Nord-Pas-de-Calais.

² C'est précisément ce que l'arrêt du Conseil d'Etat « Association Estuaire-Écologie » a récusé pour les contrats de plan Etat-Régions en France.

Enfin, l'Etat impose des **règles du jeu floues** et ne les **respecte pas**. La Cour des Comptes¹ résumait d'ailleurs ainsi la procédure des troisièmes contrats de plan : « *l'Etat, qui utilise la contractualisation pour faire financer une partie de ses investissements, en tire un avantage certain. Toutefois, chargé d'en établir les règles, il a posé des principes qu'il n'a pas respectés. Il n'a pas tenu non plus tous les engagements qu'il avait pris. Il ne suit que très imparfaitement l'exécution des contrats en cours* ». L'Etat se **défausse** ainsi sur ses partenaires. A l'extrême, certaines collectivités locales ont parfois le sentiment que l'Etat essaie de transformer le contrat de plan en un « *contrat d'allégerance* », alors même que sa position de force face aux collectivités locales s'effrite.

Dans ces conditions, pour certaines Régions, la procédure de contrat de plan Etat-Région, sous sa forme actuelle, pourrait n'être qu'une **étape** de la décentralisation.

III. PRÉCONISATIONS

Il n'appartient pas à votre rapporteur de formuler, dans le cadre de ce rapport d'information sur la troisième génération de contrat de plan Etat-Région, des préconisations détaillées relatives à la procédure de contrat de plan, et ce d'autant plus que l'élaboration des nouveaux contrats de plan vient à peine de s'achever, de sorte que ces préconisations n'auraient pas d'emploi immédiat.

Au terme de cette étude, il se dégage néanmoins **quatre recommandations**.

- En premier lieu, les premières générations de contrats de plan Etat-Régions ont démontré le caractère indispensable de la **déconcentration** des responsabilités au sein de l'Etat.

Les collectivités locales ont besoin de **partenaires** identifiés, capables d'engager de manière crédible la parole de l'Etat et d'en garantir ensuite le respect.

Cela suppose notamment que les préfetures de région soient dotés de moyens adéquats, tant en terme d'expertise, qu'en matière de décisions budgétaires. Votre rapporteur ne peut donc que regretter l'absence d'enveloppes budgétaires déconcentrées fongibles pour l'exécution des quatrièmes contrats de plan.

¹ Cf. Rapport public pour 1998, p. 137.

- En second lieu, les conditions de négociation et d'exécution des troisièmes contrats de plan ont ébranlé la **confiance** des partenaires de l'Etat, qui constitue pourtant un ingrédient indispensable à la réussite d'une démarche aussi complexe.

Or, il n'est pas sûr que les modalités d'élaboration des nouveaux contrats de plan aient permis de **restaurer** cette confiance.

En effet, le Gouvernement n'a guère mis en oeuvre les **propositions** formulées à sa demande en 1998 par M. CHÉRÈQUE en vue de resserrer et de clarifier la contractualisation, d'une part, de rééquilibrer la négociation des contrats, d'autre part : la place accordée à la négociation contractuelle et les marges de négociation des préfets (cf. propositions n°3 et n°28 du rapport CHÉRÈQUE) n'ont guère été accrues ; l'Etat n'a pas mieux pris en charge les infrastructures (cf. proposition n°14), afin, notamment, de limiter les financements croisés (cf. proposition n°17) ; les priorités de la contractualisation et le nombre de lignes budgétaires concernées n'ont guère été réduites pour « *contractualiser mieux* » (cf. propositions n°18 et n°22) ; l'année 1999 n'a pas vraiment vu « *un effort de l'Etat pour terminer au mieux les contrats en cours* » (cf. proposition n°26) ; enfin, le rôle interministériel de la DATAR pour mieux coordonner l'action des ministères ne semble pas s'être significativement accru (cf. proposition n°28).

Au contraire, les contrats de plan Etat-Régions apparaissent de plus en plus perçus comme un moyen pour l'Etat de brider la **décentralisation**, d'une part, d'imposer aux collectivités locales le financement de ses propres projets, d'autre part.

Il en résulte une triple **confusion** des compétences, des responsabilités et des budgets, qui est préjudiciable à l'expression éclairée des suffrages de nos concitoyens.

Pour que la contractualisation Etat-Régions redevienne un temps de dialogue constructif, et s'affirme pleinement comme un instrument de modernisation de l'Etat, de gestion des interdépendances entre collectivités publiques, de mise en cohérence des politiques publiques et de stabilisation des relations entre les pouvoirs publics, il semble donc indispensable de préciser les **règles du jeu** contractuel, en ajustant les lois avec les pratiques, et/ou réciproquement.

- Enfin, pour que la contractualisation Etat-Régions s'inscrive réellement dans une dynamique de progrès et de modernisation de l'action publique, les contrats de plan Etat-Régions doivent à tous les niveaux devenir le cadre privilégié de mise en oeuvre du triptyque expérimentation - évaluation - généralisation, aussi bien pour les politiques publiques, que pour les modalités d'organisation des pouvoirs publics.

En d'autres termes, les contrats de plan doivent faciliter, améliorer et pacifier la décentralisation, et non l'inverse.

- Au total, votre rapporteur appelle de ses vœux un **débat parlementaire** approfondi sur la nature, la portée et les modalités de la contractualisation entre collectivités publiques, ainsi qu'une réforme des **dispositions obsolètes** de la loi du 29 juillet 1982 sur les contrats de plan.

A cet égard, l'heure apparaît particulièrement propice : d'une part, l'achèvement de l'élaboration des nouveaux contrats de plan permettrait d'organiser un débat à froid, sans arrière-pensées ; d'autre part, la réforme des procédures contractuelles pourrait s'articuler avec les réflexions en cours sur la **décentralisation**.

RÉSUMÉ

Aux termes de l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982, « *le contrat de plan conclu entre l'Etat et la Région définit les actions que l'Etat et la Région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan* ».

Les contrats de plan Etat-région constituent ainsi le cadre dans lequel se dessinent de nombreux projets qui agissent directement sur la qualité de vie de nos concitoyens. La négociation des contrats de plan est donc devenue un événement essentiel de la vie administrative et politique locale.

Cependant, la procédure de contrat de plan Etat-Région est complexe, instable et relativement méconnue. En outre, les troisièmes contrats de plan Etat-Régions demeureront inachevés, de sorte que la procédure de contrat de plan a essuyé un feu nourri de critiques.

C'est dans ce contexte que la Délégation du Sénat à la Planification a décidé la réalisation du présent rapport d'information sur les contrats de plan Etat-Régions 1994-1999.

Ce travail part d'une double interrogation : quelles sont aujourd'hui les appréciations et les aspirations des principaux partenaires de la contractualisation ? Par ailleurs, dès lors que la plupart des dépenses contractualisées auraient été effectuées quoi qu'il advienne, qu'est ce que la procédure de contrat de plan Etat-région change pour la décision et la dépense publiques ?

Pour y répondre, des questionnaires détaillés ont été adressés à l'ensemble des ministères concernés par la contractualisation, aux Régions métropolitaines, ainsi qu'à la DATAR et au Commissariat général du Plan.

Dix-sept Régions métropolitaines sur vingt-deux y ont répondu, ainsi que tous les ministres interrogés, sauf le ministre de l'Education nationale et de la Recherche et la secrétaire d'Etat aux PME, au Commerce et à l'Artisanat. Ces réponses constituent un matériau original d'une ampleur inédite - plus de 600 pages - dont les principaux extraits sont reproduits au fil du rapport.

Les quatre premiers chapitres du rapport analysent successivement les modalités de préparation et de négociation des troisièmes contrats de plan, puis leur contenu, enfin leur suivi et leur exécution.

CHAPITRE I :

LA PRÉPARATION DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS

La procédure des troisièmes contrats de plan fut très éloignée des dispositions de la loi du 29 juillet 1982, rendue de fait obsolète.

Fixées unilatéralement par l'Etat par voie de circulaires, les modalités de préparation des troisièmes contrats de plan devaient être à la fois déconcentrées et partenariales, et s'inscrivaient dans le cadre d'un discours mobilisateur sur l'Etat-Stratège.

En fait, si la concertation approfondie et l'élaboration d'une « *stratégie de l'Etat en région* » ont constitué de réels progrès, la préparation des contrats de plan par l'Etat s'est heurtée au cloisonnement des administrations et à l'insuffisance de la déconcentration.

En revanche, même si elles se sont concertées de manière parfois trop formelle avec les autres collectivités locales et avec les Conseils économiques et sociaux régionaux, les Régions ont engagé une véritable réflexion stratégique et prospective, ce qui explique qu'elles s'attendaient à ce que leurs propositions soient convenablement prises en compte dans les contrats de plan.

CHAPITRE II :

LA NÉGOCIATION DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN

Mais la négociation des troisièmes contrats de plan fut précipitée et inégale : les Régions se sont heurtées au principe du noyau dur retenu par l'Etat, aux clefs de financement fixées par le ministère de l'Équipement, à la volonté des administrations centrales d'imposer leurs propres procédures, au refus de l'Etat de contractualiser des politiques expérimentales ou des actions qui relevaient des compétences des Régions, voire à « *la mise aux enchères de ses crédits* » par l'Etat.

Les ministères estiment dans l'ensemble que ce déséquilibre de la négociation est légitime : garant de l'intérêt général, de l'unité de la Nation et de l'équilibre du territoire, l'Etat disposerait d'une rationalité supérieure et devrait jouer un rôle régulateur.

Pour leur part, les Régions voient donc ces négociations biaisées, qui les conduisent à financer des politiques qu'elles n'ont pas choisies, une atteinte aux principes de la décentralisation.

Il en résulte des conflits et des frustrations, nourris par le flou législatif qui entoure la procédure, ainsi que par l'ambivalence des contrats de plan : à la fois technique budgétaire et acte politique, à la fois précis et très larges, les contrats de plan français apparaissent d'ailleurs singuliers par rapport aux démarches contractuelles mises en oeuvre dans les autres pays européens.

CHAPITRE III : LE CONTENU DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN

L'analyse comparative de la rédaction des troisièmes contrats de plan montre ainsi que toutes les Régions n'y attachaient pas la même signification, certaines y voyant plutôt une documentation politique, d'autres plutôt un acte juridique.

Ces contrats de plan agrégeaient en outre des dispositions hétéroclites, au risque d'un saupoudrage de crédits et d'un affaiblissement de la notion de projet, et au point que les engagements financiers inscrits dans les contrats étaient parfois flous.

Ces engagements financiers (164 milliards de francs au total), caractérisés par la part croissante et désormais prépondérante des collectivités locales, ne rendaient d'ailleurs pas bien compte de la mobilisation des collectivités infrarégionales, notamment des Départements et des Villes.

Néanmoins, ces engagements financiers ne doivent pas être surestimés. Ils représentaient en effet moins de 1 % des dépenses annuelles de l'Etat et moins de 20 % de celles des Régions.

Certaines Régions estiment d'ailleurs pertinente l'extension du champ de la contractualisation, sur la base du volontariat, à l'ensemble des infrastructures de transports ou à certains services publics, pour autant que cette mesure ne conduise pas à de nouveaux transferts de charges au détriment des collectivités locales.

CHAPITRE IV : LE SUIVI ET L'EXÉCUTION DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN

Alors même que de nombreux rapports antérieurs avaient jugé indispensable l'amélioration du suivi des contrats de plan, les troisièmes contrats de plan se sont encore caractérisés par un suivi physique très inégal, et par un suivi financier très approximatif, de sorte que les conditions d'exécution des contrats ne seront jamais connues avec précision.

Il est néanmoins établi que l'Etat fut un partenaire doublement défaillant : mauvais payeur, l'Etat a souvent mis en place ses crédits avec retard ; en outre, malgré un allongement unilatéral d'un an de la durée d'exécution des contrats (1994-1999, au lieu de 1994-1998), l'Etat n'aura pas respecté l'ensemble de ses engagements.

Au total, le rapport montre que l'Etat n'aura accompli qu'environ 75 % de l'effort annuel auquel il s'était librement engagé. Cette défaillance sans précédent de l'Etat, qui s'explique pour l'essentiel par une conjoncture budgétaire dégradée et par des engagements financiers jugés « *peu soutenables* » par la Direction du Budget, soulève la question de la portée juridique des contrats de plan, à laquelle l'analyse détaillée du droit positif n'apporte pas de réponse claire : les contrats de plan apparaissent comme une notion « en manque de droit ».

Les trois chapitres suivants examinent successivement l'impact de la procédure de contrat de plan sur la décision publique, sur la dépense publique et sur l'évaluation des politiques publiques.

CHAPITRE V : LES CONTRATS DE PLAN TRANSFORMENT LA DÉCISION PUBLIQUE

La procédure de contrat de plan a accompagné le développement des Régions, en stimulant leur expertise, en asseyant leur légitimité et en développant l'identité du territoire régional.

Par ailleurs, les contrats de plan Etat-Régions constituent *a priori* un symbole, une vitrine et un levier pour la lente modernisation de l'Etat. Cependant, même si la procédure des troisièmes contrats de plan a indéniablement accru la concertation entre les services de l'Etat et même si elle a favorisé le décroisement de l'Etat vis-à-vis des acteurs locaux, la coordination interministérielle des contrats de plan demeure insuffisante, et la procédure n'a guère d'effet d'entraînement sur la déconcentration.

Par ailleurs insuffisamment articulés avec les fonds structurels européens, les troisièmes contrats de plan Etat-Régions n'ont donc favorisé qu'une cohérence limitée de l'action publique.

Enfin, même si la procédure est source de prévisibilité pour les dépenses publiques, et pourrait, selon si, elle pourrait dessiner peu à peu une répartition nouvelle des responsabilités dans certains champs de compétence entre l'Etat et les collectivités locales, les contrats de plan favorisent aussi l'opacité des dépenses publiques. En particulier, la multiplication des « financements croisés » induits par les contrats de plan pourrait diluer les responsabilités publiques.

CHAPITRE VI : LES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ET LA DÉPENSE PUBLIQUE

Le rapport montre que la procédure de contrat de plan Etat-Régions exerce trois types d'effets sur la dépense publique.

En premier lieu, cette procédure tendrait toutes choses égales par ailleurs à accroître le niveau des dépenses publiques, tout en en modifiant leur répartition au profit des dépenses d'investissement, notamment en matière d'infrastructures routières.

En second lieu, la procédure de contrat de plan Etat-Régions a entraîné des transferts de charges très importants au détriment des collectivités locales. En effet, l'Etat se sert des contrats de plan pour faire financer ses propres projets par les collectivités locales, voire pour leur imposer des politiques de son choix. Au total, la procédure permet à l'Etat de décider beaucoup plus qu'il ne paie.

Enfin, si les troisièmes contrats de plan ont peut-être favorisé une meilleure redistribution infrarégionale des dépenses publiques, ils ont aussi conduit à une redistribution aveugle entre les régions, faute de critères de répartition clairs et respectés.

Au total, le sentiment des partenaires quant à l'efficacité globale de la procédure est mitigé, et l'on ne peut que regretter que l'Etat ait écarté par avance toute étude de l'efficacité globale des dépenses contractualisées.

CHAPITRE VII :
LES CONTRATS DE PLAN ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

La procédure des troisièmes contrats de plan a néanmoins favorisé et organisé l'évaluation de certaines actions contractualisées.

Ces évaluations, qui ont donné lieu à une mobilisation inégale et à des travaux de qualité variable, peuvent apparaître décevantes, puisque leurs résultats, souvent de faible portée, ont été peu diffusés et ont été peu utilisés pour la préparation des nouveaux contrats de plan.

Cela s'explique notamment par le caractère quasi expérimental de la démarche et par un contexte difficile, caractérisé par le flou des objectifs des troisièmes contrats de plan, par un calendrier très serré, par le manque d'offre d'expertise, par les lacunes du suivi des contrats et parfois par des réticences culturelles.

Il semble malgré cela que le dispositif d'évaluation introduit dans les troisièmes contrats de plan ait contribué à la diffusion d'une culture partagée de l'évaluation : la démarche est donc à consolider.

Le dernier chapitre et la conclusion se demandent dans quelle mesure la procédure d'élaboration des nouveaux contrats de plan (2000-2006) a tiré les leçons de la génération précédente, puis formulent des préconisations.

CHAPITRE VIII :
LES MÊMES ÉCUEILS POUR LES CONTRATS DE PLAN (2000-2006) ?

Les circulaires relatives à l'élaboration des quatrièmes contrats de plan (2000-2006) semblaient répondre aux observations précédentes et aux attentes exprimées par les collectivités locales. En effet, elles annonçaient une procédure d'élaboration des nouveaux contrats de plan plus rationnelle, plus cohérente, plus ouverte aux choix locaux, et susceptible d'améliorer l'exécution, le suivi et l'évaluation des contrats.

Pourtant, l'autosatisfaction qui ressort des réponses des ministères contraste singulièrement avec la déception des Régions : malgré des avancées, la procédure d'élaboration des nouveaux contrats de plan s'est caractérisée selon elles par un calendrier bousculé, par une logique (re)centralisatrice et budgétaire, et surtout par le manque de règles du jeu.

Par ailleurs, contrairement à ce qui a pu être avancé, les engagements annuels initiaux de l'Etat contenus dans la quatrième génération des contrats de plan, mesurés en francs constants, traduisent un net recul par rapport à la troisième génération. Néanmoins, compte tenu de l'étiage atteint sur la période 1997-1999 par les dépenses contractualisées de l'Etat, l'Etat devra considérablement accroître son effort financier pour respecter ses nouveaux engagements. Il s'agit là peut-être là d'un pari sur la conjoncture des six prochaines années.

CONCLUSION ET PRINCIPALES PRÉCONISATIONS

La procédure de contrat de plan, qui constitue *a priori* un gage de qualité de l'action administrative, a donc été dévoyée par l'Etat. Celui-ci l'a utilisée comme un moyen pour conserver certaines prérogatives et pour imposer des concours financiers aux collectivités locales. Ce triste constat explique que les Régions saluent l'intérêt de principe de la démarche contractuelle, mais en déplorent les modalités.

Enfants de la décentralisation, qui rendait nécessaire un instrument de gestion des interdépendances entre des collectivités publiques autonomes, les contrats de plan sont devenus des enfants parricides.

Le rapport appelle dès lors à un vaste débat parlementaire pour préciser les règles du jeu contractuel et pour réformer les dispositions obsolètes de la loi du 29 juillet 1982 relatives aux contrats de plan.

Par ailleurs, l'Etat doit engager un mouvement de vigoureuse déconcentration, afin que les collectivités locales disposent de réels partenaires.

Enfin, le rapport estime éminemment souhaitable que les contrats de plan deviennent le cadre privilégié de mise en oeuvre du triptyque expérimentation - évaluation - généralisation, tant pour les politiques publiques, que pour la répartition des compétences entre les collectivités publiques.

ANNEXES

SOMMAIRE

	Pages
ANNEXE 1 : EXEMPLES DE QUESTIONNAIRES ADRESSÉS AUX MINISTÈRES ET AUX RÉGIONS	355
I. QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX RÉGIONS	356
II. QUESTIONNAIRE ADRESSÉ À LA DATAR	362
III. QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DU TRANSPORT ET DU LOGEMENT	368
IV. QUESTIONNAIRE ADRESSÉ À LA DIRECTION DU BUDGET	372
ANNEXE 2 : LA LOI DU 29 JUILLET 1982 PORTANT RÉFORME DE LA PLANIFICATION ET LE DÉCRET N° 83-32 DU 21 JANVIER 1983 RELATIF AUX CONTRATS DE PLAN ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	375
ANNEXE 3 : LES CIRCULAIRES RELATIVES À LA PRÉPARATION DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION	385
ANNEXE 4 : L'ÉLABORATION DES PROPOSITIONS DE L'ÉTAT : L'EXEMPLE DÉTAILLÉ DU MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ	401
ANNEXE 5 : LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES CONTRACTUALISÉES : L'EXEMPLE DU CONTRAT DE PLAN 1994-1999 POUR LA RÉGION POITOU-CHARENTES	411
ANNEXE 6 : LA CIRCULAIRE DU 19 SEPTEMBRE 1996 RELATIVE AU PROLONGEMENT D'UN AN DES CONTRATS DE PLAN	412

ANNEXE 1 :

**EXEMPLE DE QUESTIONNAIRES RELATIFS AUX
CONTRATS DE PLAN ADRESSÉS
AUX MINISTÈRES ET AUX RÉGIONS**

I. QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX RÉGIONS

Les questions portent sur le troisième contrat de plan Etat-Région (1994-1999) et, dans la mesure du possible, sur les négociations relatives au nouveau contrat de plan Etat-Région (2000-2006).

I - L'ÉLABORATION DU CONTRAT DE PLAN

A. L'élaboration des propositions de la Région

1. Quels ont été les acteurs (C.E.S.R., autres collectivités, C.C.I., Chambres d'agriculture, universités, associations, etc.) consultés lors de l'élaboration du contrat de plan ? Selon quelles modalités ?

2. L'élaboration du contrat de plan a-t-elle donné lieu à des campagnes publiques de consultation, d'information ou de communication ?

3. Dresser le bilan de la concertation en amont. En particulier, quelle a été l'influence des avis du comité économique et social régional ?

4. Préciser la méthode et le calendrier d'élaboration des positions de la Région.

5. L'élaboration du contrat de plan a-t-elle donné lieu à la réalisation d'études d'impact préalables ? Si oui, avec quels résultats ?

6. Apprécier les informations et les moyens d'expertise à la disposition de la Région pour l'élaboration du contrat de plan.

7. Quels ont été les services de la Région mobilisés pour l'élaboration des propositions de la Région pour le contrat de plan ? Pour la négociation du contrat de plan ?

B. La négociation

8. Apprécier les moyens mobilisés par les administrations centrales et les représentants de l'Etat pour l'élaboration du contrat de plan.

9. Les préfetures de Région ont-elles disposé de marges de manoeuvre et de moyens suffisants pour la négociation du contrat de plan ?

10. Apprécier et commenter les rôles respectifs de la DATAR, du Commissariat général du Plan, des administrations centrales, des administrations déconcentrées et de la préfecture de Région dans l'élaboration et la négociation du contrat de plan.

11. Quelle appréciation peut-on porter sur le calendrier des négociations ? Sur le coût des négociations ?

12. Fournir un tableau comparatif des priorités respectivement retenues, en cours de négociation, par l'Etat et par la Région ; commenter ce tableau en exposant notamment les divergences entre partenaires et les solutions finalement retenues. Evaluer, dans la mesure du possible, la part des dispositions du contrat de plan relevant respectivement des choix des administrations centrales, de l'initiative préfectorale, des priorités spécifiques de la Région.

13. Préciser et commenter la part du « noyau dur » dans le troisième contrat de plan Etat-Région. Le « noyau dur » a-t-il été en fait pour partie négocié ? Si oui, selon quelles modalités et avec quel résultat ? Porter une appréciation sur le principe du noyau dur.

14. Globalement, la procédure de négociations est-elle efficace ? Equilibrée ?

II - LES DISPOSITIONS DU CONTRAT DE PLAN

A. Le contrat de plan

15. Communiquer le troisième contrat de plan et ses avenants. Fournir un tableau récapitulatif des actions inscrites au contrat de plan, faisant apparaître les autorités responsables ou coresponsables et la clef de financement.

16. Chiffrer l'évolution, année après année, de la part dans le budget de la Région, des sommes inscrites au troisième contrat de plan.

B. Le champ de la contractualisation

17. Porter une appréciation sur le champ de la contractualisation, en commentant notamment l'assertion de la Cour des Comptes¹ relative à « *la volonté des responsables locaux, élus ou non, de ne rien exclure du champ de la contractualisation* », et en indiquant si des secteurs qui n'ont pas été contractualisés auraient, selon la Région, mérité de l'être ?

18. Quelle appréciation peut-on porter sur l'intégration dans le contrat de plan des contrats de ville et des actions conventionnelles de développement local ?

¹ Rapport public 1998, p. 141.

19. Existe-t-il, dans le contrat de plan, des actions conjointes de l'Etat et de la Région qui, normalement, ne relèvent pas de la compétence de la Région (routes, par exemple) ? Le cas échéant, lesquelles, pour quel montant ? Comparer avec la IIe génération de contrat de plans Etat-Régions.

C. Les dispositions du contrat de plan

20. Dans quelle mesure les actions inscrites au contrat de plan reflètent-elles les priorités de la Région en matière de politiques publiques ?

21. Commenter les critiques parfois adressées à la procédure de contrats de plan, selon lesquelles cette procédure favoriserait une logique de guichet au détriment d'une logique de projet, traduirait une logique sectorielle au détriment d'une approche territoriale ; privilégierait les grands investissements d'infrastructure au détriment de projets immatériels, de micro-projets ou de l'animation des territoires ; enfin, entraînerait un saupoudrage de crédits.

III - LE SUIVI ET L'EXÉCUTION DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN

22. Fournir le bilan de l'exécution financière des engagements pris par l'Etat et par la Région dans le cadre du troisième contrat de plan (globalement et secteur par secteur, au niveau le plus détaillé ; francs courants et francs constants). Une présentation graphique est souhaitée (histogrammes ou « camemberts »).

23. Commenter ce bilan, et plus particulièrement les écarts de taux d'exécution entre secteurs. Dans quelle mesure ces écarts reflètent-ils des difficultés techniques, d'une part ; l'inflexion des choix publics, d'autre part.

24. Quelles sont les principales difficultés rencontrées pour la réalisation de ce bilan et le suivi du contrat de plan ? Le suivi du contrat de plan est-il satisfaisant ?

25. Existe-t-il des secteurs où l'apport de l'Etat devrait être finalement supérieur à ses engagements ? Le cas échéant, énumérer ces secteurs et proposer des éléments d'explication.

26. Existe-t-il des secteurs où l'apport de l'Etat devrait finalement s'avérer insuffisant pour respecter ses engagements ? Le cas échéant, énumérer ces secteurs, proposer des éléments d'explication, mentionner les efforts de la Région pour remédier à cette situation.

27. Dans quelle mesure les secteurs où l'apport de l'Etat devrait finalement se révéler différent de ses engagements correspondent-ils aux priorités initiales de l'Etat lors de la négociation du contrat de plan ?

28. Apprécier les modalités du prolongement du troisième contrat de plan. Quelles en ont été les conséquences, notamment budgétaires et financières, pour la Région, pour les autres collectivités et pour les acteurs économiques locaux ?

29. Formuler, dans la mesure du possible à partir d'exemples précis, une appréciation sur la gestion financière déconcentrée des crédits de l'Etat (taux de

consommation des crédits, en particulier). La procédure du contrat de plan Etat-Régions favorise-t-elle la déconcentration ?

30. Y a-t-il eu des à-coups ou des retards dans le déblocage des crédits portés aux contrats de plan ? Si oui, avec quelles conséquences pour la gestion budgétaire et financière des collectivités publiques ? Pour les entreprises ?

31. Evaluer l'importance et l'évolution des financements croisés (globalement et par secteur).

32. Apprécier l'importance des fonds de concours dans les contrats de plan.

33. Globalement, la programmation des contrats de plan Etat-Régions est-elle assez souple ? Trop souple ? Serait-il nécessaire et envisageable de prévoir dans les contrats de plan des sanctions en cas de non-respect des engagements ?

34. Contractualisation des contrats de plan Etat-Régions et alternance électorale.

IV - INFLUENCE DE LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN SUR LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE

A. Sur la procédure de prise de décision publique

35. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Régions peut-elle accélérer ou retarder la prise de décision publique ? La durée et le calendrier des contrats de plan Etat-Régions sont-ils satisfaisants ? Serait-il opportun de prévoir des contrats de plan Etat-Régions « glissants » ? Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Régions est-elle compatible avec des projets pour lesquels de longues études préalables sont nécessaires ou dont la réalisation est étalée sur une longue période ?

36. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Régions favorise-t-elle l'évaluation des politiques publiques ?

37. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Régions favorise-t-elle la réalisation d'études prospectives et l'intégration d'une démarche prospective dans les choix publics ? Le cas échéant, à quel horizon ?

38. La procédure de contrat de plan Etat-Régions influence-t-elle l'organisation ou la façon de travailler des services de la Région ?

B. Sur la cohérence des politiques publiques

39. Porter une appréciation sur l'articulation du contrat de plan avec les fonds européens.

40. Dans quelle mesure le contrat de plan intègre-t-il des préoccupations interrégionales ?

41. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Régions favorise-t-elle la coordination interministérielle ?

42. Dans quelle mesure le contrat de plan coordonne-t-il l'urbain et le rural ?

43. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Régions favorise-t-elle la coopération des autorités publiques et la coordination des politiques publiques, entre l'Etat et les collectivités territoriales, entre collectivités territoriales elles-mêmes, au sein des services de la Région ? En particulier, la procédure des contrats de plan Etat-Régions exerce-t-elle un effet d'entraînement sur la coopération locale ?

44. Dans quelle mesure la procédure des contrats de plan Etat-Régions est-elle bien comprise par les acteurs locaux ? Par les citoyens ? Le contrat de plan était-il aisément « lisible » pour les partenaires de la Région (autres collectivités, C.C.I., chambres d'agriculture, associations, etc.) et pour le grand public ? Quelle a été la diffusion du contrat de plan ?

45. La procédure des contrats de plan Etat-Régions favorise-t-elle l'identification et la responsabilisation de l'action publique ?

46. La procédure des contrats de plan Etat-Régions favorise-t-elle l'information et la consultation des citoyens sur les politiques publiques ? La procédure des contrats de plan Etat-Régions favorise-t-elle la transparence des dépenses de l'Etat ? Des dépenses des collectivités territoriales ?

47. Apprécier les moyens d'évaluation de la procédure de contrat de plan à l'échelle nationale, en indiquant notamment si les crédits prévus à cet effet sont suffisants.

V - INFLUENCE DE LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN SUR L'ALLOCATION DES RESSOURCES PUBLIQUES

A. Sur le niveau des dépenses publiques

48. Toutes choses égales par ailleurs, la procédure des contrats de plan Etat-Régions modifie-t-elle le niveau des dépenses respectives de l'Etat, de la Région, des autres collectivités locales ? Au total, la procédure des contrats de plan Etat-Régions se traduit-elle, toutes choses égales par ailleurs, par une modification du niveau des dépenses publiques ?

B. Sur l'allocation des dépenses publiques

49. Le contrat de plan modifie-t-il la nature des dépenses de l'Etat, de la Région, des autres collectivités publiques ? Si oui, quelles sont les dépenses engagées qui ne l'auraient pas été en l'absence de contrat de plan ? Quelles sont les dépenses qui n'ont pas été engagées du fait des contrats de plan ?

50. Dans quelle mesure le contrat de plan favorise-t-il la cohérence des choix publics à l'échelle européenne ? à l'échelle nationale ? à l'échelle régionale ? à l'échelle infra régionale ?

51. Le contrat de plan favorise-t-il des dépenses correspondant davantage aux préférences des acteurs locaux ? Si oui, lesquelles ?

52. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan favorise-t-elle une meilleure prise en compte de l'environnement, de l'emploi et de l'aménagement équilibré du territoire ?

53. La procédure de contrat de plan favorise-t-elle les dépenses publiques ayant un effet de levier ou d'entraînement ? Si oui, lesquelles ?

54. Toutes choses égales par ailleurs, la procédure de contrat de plan favorise-t-elle les dépenses d'investissement au détriment des dépenses de fonctionnement ?

C. Sur la répartition des dépenses publiques

55. La procédure de contrat de plan se traduit-elle par des transferts de charges entre collectivités publiques ? Si oui, lesquelles, et de quelle ampleur ? Selon quels mécanismes ?

56. Quelle appréciation peut-on porter sur la modulation des enveloppes financières de l'Etat en fonction du niveau de développement des régions ?

57. Plus généralement, dans quelle mesure l'ensemble des contrats de plan Etat-Régions ont-ils un effet redistributif entre régions ? Dans quelle mesure le contrat de plan a-t-il un effet redistributif entre département, bassins d'emplois, agglomérations ou communes à l'intérieur de la région ?

CONCLUSION

58. Dans quelle mesure la procédure d'élaboration de la quatrième génération des contrats de plan Etat-Régions répond-elle aux observations précédentes sur la troisième génération des contrats de plan Etat-Régions.

59. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan renforce-t-elle la décentralisation ?

60. Au total, la procédure de contrat de plan Etat-Régions est-elle un plus ou une contrainte pour la Région ?

II. QUESTIONNAIRE ADRESSÉ À LA DATAR

Les questions portent sur les troisièmes contrats de plan Etat-Régions (1994-1999) et, dans la mesure du possible, sur les négociations relatives aux nouveaux contrats de plan Etat-Régions (2000-2006).

I - L'ÉLABORATION DES CONTRATS DE PLAN

A. L'élaboration des propositions de l'Etat

1. Quels ont été les acteurs consultés lors de l'élaboration des contrats de plan ? Selon quelles modalités ? L'élaboration des contrats de plan a-t-elle donné lieu à des campagnes publiques de consultation, d'information ou de communication ? Dresser le bilan de la concertation en amont.

2. Préciser la méthode et le calendrier d'élaboration des positions de l'Etat.

3. L'élaboration des contrats de plan a-t-elle donné lieu à la réalisation d'études d'impact préalables ? Si oui, avec quels résultats ?

4. Apprécier les informations et les moyens d'expertise à la disposition de l'Etat et de la DATAR pour l'élaboration des contrats de plan.

B. La négociation

5. Apprécier les moyens mobilisés par les Régions pour l'élaboration des contrats de plan.

6. Les préfetures de Région ont-elles disposé de marges de manoeuvre et de moyens suffisants pour la négociation des contrats de plan ?

7. Apprécier et commenter les rôles respectifs de la DATAR, du Commissariat général du Plan, des administrations centrales, des administrations déconcentrées et des préfetures de Région dans l'élaboration et la négociation des contrats de plan.

8. Quelle appréciation peut-on porter sur le calendrier des négociations ? Sur le coût des négociations ?

9. Evaluer, dans la mesure du possible, la part des dispositions des contrats de plan relevant respectivement des choix des administrations centrales, de l'initiative préfectorale, des priorités spécifiques des Régions.

10. Préciser et commenter la part du « noyau dur » dans les troisièmes contrats de plan Etat-Régions. Le « noyau dur » a-t-il été en fait pour partie négocié ? Si oui, selon quelles modalités et avec quel résultat ? Porter une appréciation sur le principe du noyau dur.

11. Globalement, la procédure de négociations est-elle efficace ? Equilibrée ?

II - LES DISPOSITIONS DES CONTRATS DE PLAN

A. Les contrats de plan

12. Chiffrer l'évolution, année après année, de la part dans le budget de l'Etat, des sommes inscrites aux troisièmes contrats de plan.

B. Le champ de la contractualisation

13. Porter une appréciation sur le champ de la contractualisation, en commentant notamment l'assertion de la Cour des Comptes¹ relative à « *la volonté des responsables locaux, élus ou non, de ne rien exclure du champ de la contractualisation* », et en indiquant si des secteurs qui n'ont pas été contractualisés auraient, selon la DATAR, mérité de l'être ?

14. Quelle appréciation peut-on porter sur l'intégration dans les contrats de plan des contrats de ville et des actions conventionnelles de développement local ?

15. Existe-t-il, dans les contrats de plan, des actions conjointes de l'Etat et des Régions qui, normalement, ne relèvent pas de la compétence des Régions (routes, par exemple) ? Le cas échéant, lesquelles ? Pourquoi ? Comparer avec la IIe génération de contrat de plan Etat-Régions.

C. Les dispositions des contrats de plan

16. Dans quelle mesure les actions inscrites aux contrats de plan reflètent-elles les priorités de l'Etat en matière de politiques publiques ?

17. Commenter les critiques parfois adressées à la procédure de contrats de plan, selon lesquelles cette procédure favoriserait une logique de guichet au détriment d'une logique de projet, traduirait une logique sectorielle au détriment d'une approche territoriale ; privilégierait les grands investissements d'infrastructure

¹ Rapport public 1998, p. 141.

au détriment de projets immatériels, de micro-projets ou de l'animation des territoires ; enfin, entraînerait un saupoudrage de crédits.

III - LE SUIVI ET L'EXÉCUTION DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN

18. Fournir le bilan de l'exécution financière des engagements pris par l'Etat et par les Régions dans le cadre des troisièmes contrats de plan (globalement et secteur par secteur, au niveau le plus détaillé ; francs courants et francs constants). Une présentation graphique est souhaitée (histogrammes ou « camemberts »).

19. Commenter ce bilan, et plus particulièrement les écarts de taux d'exécution entre secteurs. Dans quelle mesure ces écarts reflètent-ils des difficultés techniques, d'une part ; l'inflexion des choix publics, d'autre part ?

20. Quelles sont les principales difficultés rencontrées pour la réalisation de ce bilan et le suivi des contrats de plan ? Le suivi des contrats de plan est-il satisfaisant ?

21. Existe-t-il des secteurs ou des régions où l'apport de l'Etat devrait être finalement supérieur à ses engagements ? Le cas échéant, énumérer ces secteurs et ces régions et proposer des éléments d'explication.

22. Existe-t-il des secteurs ou des régions où l'apport de l'Etat devrait finalement s'avérer insuffisant pour respecter ses engagements ? Le cas échéant, énumérer ces secteurs et ces régions, proposer des éléments d'explication, mentionner les efforts de l'Etat pour remédier à cette situation.

23. Dans quelle mesure les secteurs où l'apport de l'Etat devrait finalement se révéler différent de ses engagements correspondent-ils aux priorités initiales de l'Etat lors de la négociation des contrats de plan ?

24. Apprécier les modalités du prolongement des troisièmes contrats de plan. Quelles en ont été les conséquences, notamment budgétaires et financières ?

25. Formuler, dans la mesure du possible à partir d'exemples précis, une appréciation sur la gestion financière déconcentrée des crédits de l'Etat (taux de consommation des crédits, en particulier). La procédure des contrats de plan Etat-Régions favorise-t-elle la déconcentration ?

26. Y a-t-il eu des à-coups ou des retards dans le déblocage des crédits portés aux contrats de plan ? Si oui, avec quelles conséquences pour la gestion budgétaire et financière des collectivités publiques ? Pour les entreprises ?

27. Evaluer l'importance et l'évolution des financements croisés (globalement et par secteur).

28. Apprécier l'importance des fonds de concours dans les contrats de plan.

29. Globalement, la programmation des contrats de plan Etat-Régions est-elle assez souple ? Trop souple ? Serait-il nécessaire et envisageable de prévoir dans les contrats de plan des sanctions en cas de non-respect des engagements ?

30. Contractualisation Etat-Régions et alternance électorale.

IV - INFLUENCE DE LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN SUR LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE

A. Sur la procédure de prise de décision publique

31. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Régions peut-elle accélérer ou retarder la prise de décision publique ? La durée et le calendrier des contrats de plan Etat-Régions sont-ils satisfaisants ? Serait-il opportun de prévoir des contrats de plan Etat-Régions « glissants » ? Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Régions est-elle compatible avec des projets pour lesquels de longues études préalables sont nécessaires ou dont la réalisation est étalée sur une longue période ?

32. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Régions favorise-t-elle l'évaluation des politiques publiques ?

33. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Régions favorise-t-elle la réalisation d'études prospectives et l'intégration d'une démarche prospective dans les choix publics ? Le cas échéant, à quel horizon ?

B. Sur la cohérence des politiques publiques

34. Porter une appréciation sur l'articulation des contrats de plan avec les fonds européens.

35. Dans quelle mesure les contrats de plan intègrent-ils des préoccupations interrégionales ?

36. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Régions favorise-t-elle la coordination interministérielle ?

37. Dans quelle mesure les contrats de plan coordonnent-ils l'urbain et le rural ?

38. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Régions favorise-t-elle la coopération des autorités publiques et la coordination des politiques publiques, entre l'Etat et les collectivités territoriales, entre collectivités territoriales elles-mêmes ? En particulier, la procédure des contrats de plan Etat-Régions exerce-t-elle un effet d'entraînement sur la coopération locale ?

39. Dans quelle mesure la procédure des contrats de plan Etat-Régions est-elle bien comprise par les acteurs locaux ? Par les citoyens ?

40. La procédure des contrats de plan Etat-Régions favorise-t-elle l'identification et la responsabilisation de l'action publique ?

41. La procédure des contrats de plan Etat-Régions favorise-t-elle l'information et la consultation des citoyens sur les politiques publiques ? La procédure des contrats de plan Etat-Régions favorise-t-elle la transparence des dépenses de l'Etat ? Des dépenses des collectivités territoriales ?

42. Apprécier les moyens d'évaluation de la procédure de contrat de plan et des contrats de plan à l'échelle nationale, en indiquant notamment si les crédits prévus à cet effet sont suffisants.

V - INFLUENCE DE LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN SUR L'ALLOCATION DES RESSOURCES PUBLIQUES

A Sur le niveau des dépenses publiques

43. Toutes choses égales par ailleurs, la procédure des contrats de plan Etat-Régions modifie-t-elle le niveau des dépenses respectives de l'Etat, des Régions, des autres collectivités locales ? Au total, la procédure des contrats de plan Etat-Régions se traduit-elle, toutes choses égales par ailleurs, par une modification du niveau des dépenses publiques ?

B. Sur l'allocation des dépenses publiques

44. Le contrat de plan modifie-t-il la nature des dépenses de l'Etat, des Régions, des autres collectivités publiques ? Si oui, quelles sont les dépenses engagées qui ne l'auraient pas été en l'absence de contrat de plan ? Quelles sont les dépenses qui n'ont pas été engagées du fait des contrats de plan ?

45. Dans quelle mesure le contrat de plan favorise-t-il la cohérence des choix publics à l'échelle européenne ? à l'échelle nationale ? à l'échelle régionale ? à l'échelle infra régionale ?

46. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan favorise-t-elle une meilleure prise en compte de l'environnement, de l'emploi et de l'aménagement équilibré du territoire ?

47. La procédure de contrat de plan favorise-t-elle les dépenses publiques ayant un effet de levier ou d'entraînement ? Si oui, lesquelles ?

48. Toutes choses égales par ailleurs, la procédure de contrat de plan favorise-t-elle les dépenses d'investissement au détriment des dépenses de fonctionnement ?

C. Sur la répartition des dépenses publiques

49. La procédure de contrat de plan se traduit-elle par des transferts de charges entre collectivités publiques ? Si oui, lesquelles, et de quelle ampleur ? Selon quels mécanismes ?

50. Quelle appréciation peut-on porter sur la modulation des enveloppes financières de l'Etat en fonction du niveau de développement des régions ?

51. Plus généralement, dans quelle mesure l'ensemble des contrats de plan Etat-Régions ont-ils un effet redistributif entre régions ? Dans quelle mesure les contrats de plan ont-ils un effet redistributif entre départements, bassins d'emplois, agglomérations ou communes à l'intérieur des régions ?

CONCLUSION

52. Dans quelle mesure la procédure d'élaboration de la quatrième génération des contrats de plan Etat-Régions répond-elle aux observations précédentes sur la troisième génération des contrats de plan Etat-Régions.

53. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan renforce-t-elle la décentralisation ?

III. QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DU TRANSPORT ET DU LOGEMENT

*Les questions portent sur les troisièmes contrats de plan Etat-Régions (1994-1999)
et, dans la mesure du possible, sur les négociations relatives
aux nouveaux contrats de plan Etat-Régions (2000-2006).*

I - L'ÉLABORATION DES CONTRATS DE PLAN

A. L'élaboration des propositions de l'Etat

1. Quels ont été les acteurs partenaires de votre ministère consultés par vos services lors de l'élaboration des contrats de plan ? Selon quelles modalités ? Avec quelles conséquences ?

2. Apprécier les informations et les moyens d'expertise des administrations centrales et des services déconcentrés de votre ministère pour l'élaboration des propositions de l'Etat.

B. La négociation

3. Apprécier et commenter les rôles respectifs des administrations centrales et des services déconcentrés de votre ministère dans l'élaboration et la négociation des contrats de plan.

4. Evaluer, dans la mesure du possible, la part des dispositions des contrats de plan relevant des choix de votre ministère.

II - LES DISPOSITIONS DES CONTRATS DE PLAN

A. Le champ de la contractualisation

5. Porter une appréciation sur le champ de la contractualisation, en commentant notamment l'assertion de la Cour des Comptes¹ relative à « *la volonté des responsables locaux, élus ou non, de ne rien exclure du champ de la contractualisation* », et en indiquant si des secteurs qui n'ont pas été contractualisés auraient, selon votre ministère, mérité de l'être ?

¹ Rapport public 1998, p. 141.

6. Quelle appréciation peut-on porter sur l'intégration dans le contrat de plan des contrats de ville et des actions conventionnelles de développement local ?

B. Les dispositions du contrat de plan

7. Commenter, pour votre domaine ministériel, les critiques parfois adressées à la procédure de contrats de plan, selon lesquelles cette procédure favoriserait une logique de guichet au détriment d'une logique de projet, traduirait une logique sectorielle au détriment d'une approche territoriale ; privilégierait les grands investissements d'infrastructure au détriment de projets immatériels, de micro-projets ou de l'animation des territoires ; enfin, entraînerait un saupoudrage de crédits.

III - LE SUIVI ET L'EXÉCUTION DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN

8. Commenter précisément, pour votre domaine ministériel, le bilan de l'exécution financière des engagements pris par l'Etat et par les régions dans le cadre des troisièmes contrats de plan.

9. Quelles sont les principales difficultés rencontrées pour la réalisation de ce bilan et le suivi des contrats de plan ? Le suivi des contrats de plan est-il satisfaisant ?

10. Quelles ont été, pour votre ministère, les conséquences du prolongement des troisièmes contrats de plan ?

11. La procédure du contrat de plan Etat-Régions favorise-t-elle la déconcentration de vos services ?

IV - INFLUENCE DE LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN SUR LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT, DE TRANSPORTS ET DE LOGEMENT.

A. Sur la procédure de prise de décision publique

12. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Régions favorise-t-elle l'évaluation des politiques publiques en matière d'équipement, de transports et de logement ?

13. La procédure de contrat de plan Etat-Régions influence-t-elle l'organisation ou la façon de travailler des services de votre ministère ?

B. Sur la cohérence des politiques publiques

14. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Régions favorise-t-elle la coordination interministérielle ?

15. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Régions favorise-t-elle, dans votre domaine ministériel, l'identification et la clarification des compétences entre collectivités publiques ?

16. La procédure de contrat de plan Etat-Régions favorise-t-elle la coordination des politiques publiques en matière d'équipement, de transports et de logement ?

17. La procédure des contrats de plan Etat-Régions favorise-t-elle la transparence des dépenses de votre ministère ? Des dépenses des collectivités territoriales ?

V - INFLUENCE DE LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN SUR L'ALLOCATION DES RESSOURCES PUBLIQUES

A Sur le niveau des dépenses publiques

18. Toutes choses égales par ailleurs, la procédure des contrats de plan Etat-Régions modifie-t-elle le niveau des dépenses respectives de l'Etat, de la Région, des autres collectivités locales en matière d'équipement, de transports et de logement ? Au total, la procédure des contrats de plan Etat-Régions se traduit-elle, toutes choses égales par ailleurs, par une modification du niveau des dépenses publiques en matière d'équipement, de transports et de logement ?

B. Sur l'allocation des dépenses publiques

19. Les contrats de plan modifient-ils la nature des dépenses de l'Etat, des régions, des autres collectivités publiques en matière d'équipement, de transports et de logement ? Si oui, quelles sont les dépenses engagées qui ne l'auraient pas été en l'absence de contrat de plan ? Quelles sont les dépenses qui n'ont pas été engagées du fait des contrats de plan ?

20. Dans quelle mesure les contrats de plan favorisent-ils, en matière d'équipement, de transports et de logement, la cohérence des choix publics à l'échelle européenne ? à l'échelle nationale ? à l'échelle régionale ? à l'échelle infra régionale ?

21. Le contrat de plan favorise-t-il, en matière d'équipement, de transports et de logement, des dépenses correspondant davantage aux préférences des acteurs locaux ? Si oui, lesquelles ?

22. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan favorise-t-elle une meilleure prise en compte de l'emploi ?

23. La procédure de contrat de plan favorise-t-elle des dépenses publiques plus efficaces ? Si oui, lesquelles ?

24. Toutes choses égales par ailleurs, la procédure de contrat de plan favorise-t-elle, en matière d'équipement, de transports et de logement, les dépenses d'investissement au détriment des dépenses de fonctionnement ?

C Sur la répartition des dépenses publiques

25. La procédure de contrat de plan se traduit-elle, en matière d'équipement, de transports et de logement, par des transferts de charges entre collectivités publiques ? Si oui, lesquelles, et de quelle ampleur ? Selon quels mécanismes ?

26. Plus généralement, dans quelle mesure l'ensemble des contrats de plan Etat-Régions ont-ils un effet redistributif en matière d'équipement, de transports et de logement, entre régions ? Dans quelle mesure le contrat de plan a-t-il un effet redistributif entre département, bassins d'emplois, agglomérations ou communes à l'intérieur de la région ?

CONCLUSION

27. Dans quelle mesure la procédure d'élaboration de la quatrième génération des contrats de plan Etat-Régions répond-elle aux observations précédentes sur la troisième génération des contrats de plan Etat-Régions.

28. Au total, la procédure de contrat de plan Etat-Régions est-elle un plus ou une contrainte pour votre ministère ?

IV. QUESTIONNAIRE ADRESSÉ À LA DIRECTION DU BUDGET

Les questions portent sur les troisièmes contrats de plan Etat-Régions (1994-1999) et, dans la mesure du possible, sur les négociations relatives aux nouveaux contrats de plan Etat-Régions (2000-2006).

I - L'ÉLABORATION DES CONTRATS DE PLAN

1. Apprécier les informations et les moyens d'expertise à la disposition de la Direction du Budget pour l'élaboration des contrats de plan.

2. Apprécier et commenter le rôle de la Direction du Budget dans l'élaboration et la négociation des contrats de plan.

II - LES CONTRATS DE PLAN

3. Chiffrer l'évolution, année après année, et ministère par ministère, de la part dans le budget de l'Etat, des sommes inscrites aux troisièmes contrats de plan.

III - LE SUIVI ET L'EXÉCUTION DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN

4. Fournir le bilan de l'exécution financière des engagements pris par l'Etat dans le cadre des troisièmes contrats de plan (globalement et secteur par secteur, au niveau le plus détaillé ; francs courants et francs constants). Une présentation graphique est souhaitée (histogrammes ou « camemberts »). Commenter ce bilan, et plus particulièrement les écarts de taux d'exécution entre secteurs. Dans quelle mesure ces écarts reflètent-ils des difficultés techniques, d'une part ; l'inflexion des choix publics, d'autre part.

5. Quelles sont les principales difficultés rencontrées pour la réalisation de ce bilan et le suivi du contrat de plan ? Le suivi du contrat de plan est-il satisfaisant ?

6. Existe-t-il des secteurs où l'apport de l'Etat devrait être finalement supérieur à ses engagements ? Le cas échéant, énumérer ces secteurs et proposer des éléments d'explication. Existe-t-il des secteurs où l'apport de l'Etat devrait finalement s'avérer insuffisant pour respecter ses engagements ? Le cas échéant, énumérer ces secteurs, proposer des éléments d'explication.

7. Expliquer et apprécier les modalités du prolongement des troisièmes contrats de plan. Quelles en ont été les conséquences, notamment budgétaires et financières ?

8. Formuler, dans la mesure du possible à partir d'exemples précis, une appréciation sur la gestion financière déconcentrée des crédits de l'Etat (taux de consommation des crédits, en particulier). La procédure du contrat de plan Etat-Régions favorise-t-elle la déconcentration budgétaire ?

9. Y a-t-il eu des à-coups ou des retards dans le déblocage des crédits portés aux contrats de plan ? Si oui, avec quelles conséquences pour la gestion budgétaire et financière des collectivités publiques ? Pour les entreprises ?

10. Evaluer l'importance et l'évolution des financements croisés (globalement et par secteur).

11. Apprécier l'importance des fonds de concours dans les contrats de plan.

12. Globalement, la programmation des contrats de plan Etat-Régions est-elle assez souple ? Trop souple ? Serait-il nécessaire et envisageable de prévoir dans les contrats de plan des sanctions en cas de non-respect des engagements ?

13. Contractualisation des contrats de plan Etat-Régions et annualité budgétaire.

IV - INFLUENCE DE LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN SUR LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE

A. Sur la procédure de prise de décision publique

14. La durée et le calendrier des contrats de plan Etat-Régions sont-ils satisfaisants ? Serait-il opportun de prévoir des contrats de plan Etat-Régions « glissants » ?

15. La procédure de contrat de plan Etat-Régions influence-t-elle la procédure budgétaire de l'Etat ? l'organisation ou la façon de travailler des services de la Direction du Budget ?

B. Sur la cohérence des politiques publiques

16. Dans quelle mesure la procédure de contrat de plan Etat-Régions favorise-t-elle la coordination interministérielle ?

17. Apprécier les moyens d'évaluation de la procédure de contrat de plan à l'échelle nationale, en indiquant notamment si les crédits prévus à cet effet sont suffisants.

V - INFLUENCE DE LA PROCÉDURE DE CONTRAT DE PLAN SUR L'ALLOCATION DES RESSOURCES PUBLIQUES

A Sur le niveau des dépenses publiques

18. Toutes choses égales par ailleurs, la procédure des contrats de plan Etat-Régions modifie-t-elle le niveau des dépenses respectives de l'Etat ?

19. Dans quelle mesure les contrats de plan Etat-Régions s'articulent-ils avec la « politique budgétaire » ?

B. Sur l'allocation des dépenses publiques

20. Le contrat de plan modifie-t-il la nature des dépenses de l'Etat ? Si oui, quelles sont les dépenses engagées qui ne l'auraient pas été en l'absence de contrat de plan ? Quelles sont les dépenses qui n'ont pas été engagées du fait des contrats de plan ?

21. Les contrats de plan Etat-Régions favorisent-ils la rationalisation des choix budgétaires ?

22. Toutes choses égales par ailleurs, la procédure de contrat de plan favorise-t-elle les dépenses d'investissement au détriment des dépenses de fonctionnement ?

C Sur la répartition des dépenses publiques

23. La procédure de contrat de plan se traduit-elle par des transferts de charges entre collectivités publiques ? Si oui, lesquelles, et de quelle ampleur ? Selon quels mécanismes ?

CONCLUSION

24. Dans quelle mesure la procédure d'élaboration de la quatrième génération des contrats de plan Etat-Régions répond-elle aux observations précédentes sur la troisième génération des contrats de plan Etat-Régions.

ANNEXE 2 :

LA LOI DU 29 JUILLET 1982 PORTANT RÉFORME DE LA PLANIFICATION ET LE DÉCRET N° 83-32 DU 21 JANVIER 1983 RELATIF AUX CONTRATS DE PLAN ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Loi 82-653 du 29 Juillet 1982 Loi portant réforme de la planification

Entrée en vigueur le 30 Juillet 1982

TITRE 1er : Le plan de la nation

Article 1

Le plan détermine les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la nation ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre. Le Gouvernement associe le Conseil économique et social, les partenaires sociaux et économiques et les régions à son élaboration dans les conditions définies par la présente loi.

Article 2

I - Il est constitué dans chacune des assemblées du parlement une délégation parlementaire pour la planification composée de quinze membres
II - Ces délégations parlementaires sont chargées d'informer l'assemblée dont elles sont issues sur l'élaboration et l'exécution des plans. A cette fin, le Gouvernement leur communique tout document nécessaire à l'accomplissement de leur mission.
III - Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées.

TITRE 1er : Le plan de la nation. CHAPITRE 1er : Le contenu du plan de la nation.

Article 3

La première loi de plan définit pour une durée de cinq ans les choix stratégiques et les objectifs ainsi que les grandes actions proposées pour parvenir aux résultats attendus.

Elle comporte l'approbation d'un rapport préparé par le Gouvernement sur la base des travaux et consultations auxquels a procédé la commission prévue à l'article 6.

Ce rapport indique les domaines dans lesquels il est recommandé que s'engagent des négociations entre partenaires sociaux et économiques en fonction des objectifs du plan.

En outre, il mentionne les domaines où, et les Etats avec lesquels, il serait souhaitable d'engager des négociations en vue de la conclusion d'accords ou de programmes de coopération, en tenant compte de l'action des communautés européennes.

Article 4

La seconde loi de plan définit les mesures juridiques, financières et administratives à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs de la première loi de plan.

Elle prévoit l'évolution de certaines dépenses ou recettes publiques et indique les moyens indispensables au financement d'actions nouvelles et tout spécialement les redéploiements nécessaires.

Elle définit, pour la durée du plan, des programmes prioritaires d'exécution auxquels correspondent notamment des autorisations de programme votées dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Elle fixe les orientations de certaines interventions publiques, notamment en matière de prélèvements et de transports sociaux.

Elle indique l'objet et la portée des contrats de plan que l'Etat se propose de souscrire avec les régions, conformément aux dispositions du chapitre III du présent titre.

Elle précise les conditions d'intervention économique des communes, des départements et des régions, conformément aux articles 5, 48 et 66 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Elle peut être modifiée, après deux années d'exécution du plan, par une loi de plan rectificative préparée et adoptée dans les mêmes conditions.

Article 5

Avec, éventuellement, les adaptations nécessaires pour la rendre conforme aux objectifs du Plan, toute loi de programme à caractère sectoriel est intégrée dans la plus prochaine seconde loi de plan ou, le cas échéant, la plus prochaine loi de plan rectificative.

TITRE 1er : Le plan de la nation. CHAPITRE II : La procédure d'élaboration et d'adoption du plan de la nation.

Article 6

Il est créé, pour chaque plan, une commission nationale de planification, de caractère consultatif, chargée de conduire les consultations nécessaires à l'élaboration du Plan et de participer au suivi de son exécution.

Elle est présidée par le ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire. Le commissaire au Plan et le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale en sont rapporteurs.

Sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret en Conseil d'Etat. Y sont notamment représentés : chaque région, les organisations syndicales représentatives des salariés et du patronat, les organismes représentant l'agriculture, l'artisanat, le commerce et les professions libérales, le secteur public industriel et bancaire, le secteur coopératif et mutualiste, les mouvements associatifs et culturels. Elle peut être complétée par des personnalités qualifiées nommées par le Gouvernement en raison de leurs compétences particulières dans le domaine de la planification.

La commission nationale organise ses travaux. Ses rapports, avis et recommandations sont rendus publics.

Article 7

En vue de la préparation de la première loi de plan, chaque région fait connaître en temps utile au Gouvernement les priorités du développement de ses activités productives. Dix-huit mois au moins avant la date prévue pour l'entrée en vigueur du Plan, la commission nationale de planification est saisie par le Gouvernement d'un document d'orientation établi après la consultation des régions. Ce document est transmis aux régions à titre d'information.

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger transmet à la commission nationale de planification un avis sur le document d'orientation visé à l'alinéa précédent dans les domaines qui concernent le commerce extérieur et la coopération internationale ainsi que les besoins des Français établis hors de France.

Article 8

Modifié par Loi 96-62 29 Janvier 1996 art 6 V JORF 30 janvier 1996

La commission nationale de planification doit remettre son rapport au Gouvernement un an au moins avant l'entrée en vigueur du Plan. Sur la base de ce rapport, le Gouvernement élabore le projet de première loi de plan qu'il soumet au Conseil économique et social.

Le projet de première loi de plan est soumis au Parlement au début de l'année qui précède l'entrée en vigueur du Plan.

Article 9

Modifié par Loi 96-62 29 Janvier 1996 art 6 V JORF 30 janvier 1996

Après avis de la commission nationale de planification qui doit s'être prononcée quatre mois au moins avant l'entrée en vigueur du Plan et après information des régions, le Gouvernement élabore le projet de seconde loi de plan qu'il soumet au Conseil économique et social.

Le projet de seconde loi de plan est soumis au Parlement au début de la ordinaire de l'année qui précède l'entrée en vigueur du Plan.

Article 10

Modifié par Loi 96-62 29 Janvier 1996 art 6 V JORF 30 janvier 1996

Au début de chaque session ordinaire, le Gouvernement soumet au Parlement un rapport annexé au projet de loi de finances et préparé conjointement par les ministres chargés du Plan et du budget.

Le rapport décrit les financements publics, et notamment les moyens budgétaires que le Gouvernement propose d'affecter à la réalisation des programmes prioritaires du Plan au cours de l'exercice suivant.

TITRE 1er : Le plan de la nation. CHAPITRE III : L'exécution du plan de la nation et les contrats de plan.

Article 11

Modifié par Loi 85-1376 23 Décembre 1985 art 5 JORF 27 décembre 1985.

L'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires.

Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la nation.

Ils définissent les conditions dans lesquelles l'Etat participe à ces actions.

Le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan. Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces contrats.

Des contrats particuliers fixent les moyens de mise en oeuvre des actions définies dans le contrat de plan. Le représentant de l'Etat dans la région est chargé de préparer pour le compte du Gouvernement le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'Etat et les régions.

Les contrats conclus entre l'Etat, d'une part, et des collectivités territoriales, des entreprises ou d'autres personnes morales, d'autre part, doivent être communiqués aux régions concernées.

L'Etat peut subordonner la conclusion du contrat de plan avec une entreprise à l'inclusion dans ce contrat de la définition des principales orientations stratégiques de l'entreprise et à la mise en évidence de leur comptabilité avec les objectifs du plan de la nation. Avant sa conclusion, le projet de contrat de plan est transmis pour information aux institutions représentatives du personnel qui sont également informées des conditions de l'exécution du contrat.

Le contrat de plan avec une entreprise comporte obligatoirement des clauses tendant au développement de l'effort de recherche et d'innovation technologique, prévoyant un programme de recrutement de personnels de recherche et organisant, notamment par la sous-traitance, les transferts de technologie, au profit des petites et moyennes industries.

Article 12

Les contrats de plan sont conclus suivant une procédure fixée par décret en Conseil d'Etat. Ils ne peuvent être résiliés par l'Etat, avant leur date normale d'expiration, que dans les formes et conditions qu'ils stipulent expressément. Ils sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles.

Dans la limite des dotations ouvertes par la loi de finances de l'année, correspondant, le cas échéant, aux autorisations de programme prévues par l'article 4 de la présente loi, les dotations en capital, subventions, prêts, garanties d'emprunt, agréments fiscaux et toutes aides financières sont accordées en priorité par l'Etat dans le cadre des contrats de plan. Ils peuvent être attribués dans des conditions fixées par la seconde loi de plan, en contrepartie des engagements souscrits par les bénéficiaires.

Article 13

Modifié par Loi 96-62 29 Janvier 1996 art 6 V JORF 30 janvier 1996

Chaque année, avant la fin du premier trimestre, le Gouvernement dépose au Parlement un rapport qui retrace l'ensemble des actions engagées au cours de l'exercice précédent et rend compte de l'exécution des contrats de plan.

Ce rapport est établi après consultation de la commission nationale de planification.

A compter de la deuxième année d'exécution du plan, il dresse le bilan détaillé des résultats obtenus. Il est annexé, s'il y a lieu, à la loi de plan rectificative prévue à l'article 4.

Titre II : Les plans des régions

Abrogé par la loi 96-142 du 21 Février 1996, JORF 24 février 1996

TITRE III : Dispositions diverses et transitoires...

Décret 83-32 du 21 Janvier 1983 relatif aux contrats de plan entre l'Etat et les collectivités territoriales ou des personnes morales autres que les entreprises publiques et privées.

Entrée en vigueur le 23 Janvier 1983

Article 1

Le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'Etat et la région sont élaborés par le président du conseil régional au nom de la région et par le commissaire de la République de région au nom de l'Etat.

Article 2

L'avant-projet de contrat de plan est transmis par le commissaire de la République de région au ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire et aux ministres intéressés dans le délai de six semaines après la réception dans la région du document d'information visé au premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982. L'avant-projet de contrat de plan est soumis au comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire, qui se prononce au moins quatre mois avant la fin de l'année précédant l'entrée en vigueur du Plan. Le comité interministériel créé par le décret du 6 juillet 1961 susvisé vérifie notamment la compatibilité des objectifs retenus avec ceux fixés par la première loi de Plan. Il précise les instructions au commissaire de la République de région pour ce qui concerne les engagements de l'Etat ; ces instructions sont transmises par le ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire.

Article 3

Modifié par Décret 97-689 30 Mai 1997 art 6 JORF 1er juin 1997 .

« Le projet de contrat de plan est établi sur la base des orientations et des engagements respectifs, d'une part, de l'Etat tels qu'ils sont inscrits dans le schéma national d'aménagement et de développement du territoire et dans la seconde loi de plan et, d'autre part, de la région tels qu'ils sont inscrits dans son schéma régional d'aménagement et de développement du territoire et dans son plan régional ainsi que, le cas échéant, sur la base des orientations retenues par le schéma interrégional de littoral ou par le schéma interrégional de massif. »

Il est transmis par le commissaire de la République de région au ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire et aux ministres intéressés dans le délai d'un mois après l'approbation du plan régional par le conseil régional dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 15 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982.

Le projet de contrat de plan est soumis au comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire dans le délai de six mois suivant la promulgation de la deuxième loi de Plan. Le comité interministériel approuve le contrat de plan après avoir vérifié notamment la compatibilité des dispositions contractuelles avec les engagements retenus dans la deuxième loi de Plan.

En cas de désaccord sur tout ou partie du projet de contrat, un nouveau contrat de plan peut être élaboré, dans les mêmes conditions, postérieurement aux délais fixés dans le présent article.

Article 4

Le contrat de plan entre l'Etat et la région est signé par le président du conseil régional au nom de la région et le commissaire de la République de région au nom de l'Etat.

Article 5

Les engagements de l'Etat dans les contrats particuliers entre l'Etat et les régions sont approuvés par les ministres concernés après examen par le comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire.

Article 6

Les contrats particuliers entre l'Etat et les régions sont signés par le président du conseil régional au nom de la région et par le commissaire de la République de région au nom de l'Etat. Lorsqu'un contrat particulier est conclu entre l'Etat et plusieurs régions, il est signé par le président du conseil régional et le commissaire de la République de chaque région.

Article 7

Le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'Etat et la région peuvent être révisés en cours d'exécution. La révision a lieu suivant la même procédure que celle qui est prévue aux articles 1er, 3, 4, 5 et 6 du présent décret.

Article 8

Des contrats de plan entre l'Etat et les départements, les communes ou leurs groupements sont élaborés et signés par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public et par le commissaire de la République du département après approbation des engagements de l'Etat par le comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire.

Les contrats particuliers entre les mêmes parties sont élaborés et signés dans les mêmes conditions ; dans ce cas, les engagements de l'Etat sont approuvés par le ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire et les ministres concernés.

Article 9

A l'exception des contrats prévus aux articles précédents, les contrats de plan et les contrats particuliers conclus entre l'Etat et des personnes morales publiques et privées autres que les entreprises publiques et privées sont élaborés et signés par le président de l'organe délibérant de la personne morale et le ou les ministres concernés ou le représentant de l'Etat dans la région ou le département en fonction du champ d'application territorial du contrat.

Article 10

Pour l'exécution des contrats de plan et des contrats particuliers prévus aux articles précédents, les autorisations de programme inscrites dans les lois de finances pour les investissements publics à caractère national sont déléguées au commissaire de la République de région. Ce dernier fait rapport au ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, avant le 31 janvier de chaque année, de l'exécution, au cours de l'année qui précède, des contrats de plan et des contrats particuliers.

Article 11

La procédure d'élaboration, d'exécution et de contrôle des contrats régionaux de plan conclus entre une région et des personnes morales publiques ou privées autres que l'Etat est déterminée par le conseil régional.

Article 12

Le décret n° 70-1221 du 23 décembre 1970 est abrogé.

Article 13

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire, et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

ANNEXE 3 :

LES CIRCULAIRES RELATIVES À LA PRÉPARATION DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION

Cette annexe reproduit les deux principales circulaires relatives à la préparation des troisièmes contrats de plan Etat-Régions :

- la circulaire du Premier ministre en date du 31 mars 1992, relative à la préparation du XI^e Plan ;
- la circulaire du Premier ministre en date du 20 juillet 1992, relative à « la stratégie de l'Etat en région ».

**Circulaire du Premier ministre du 31 Mars 1992,
relative à la préparation du XI^e Plan**

*Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires
d'Etat (copie pour attribution à Messieurs les préfets de région)*

La préparation du XI^e Plan va commencer : c'est un moment important de notre vie économique et sociale au cours duquel toutes les forces vives du pays vont être amenées à réfléchir aux objectifs que la France doit s'assigner, de 1993 à 1997.

La mondialisation de l'économie, la construction de la Communauté européenne et les nouveaux partages de compétences qu'elle entraîne, la multiplication des centres de décision, la décentralisation sont autant de facteurs qui imposent aujourd'hui de renouveler profondément la manière de construire et de traduire cette ambition collective qu'est le Plan.

Je souhaite que, prolongeant l'effort amorcé dans cette direction par le X^e Plan (1989-1992), la préparation du XI^e Plan marque un renouvellement profond des méthodes. Ce doit être l'occasion d'une vraie réflexion stratégique conduite sur l'ensemble du territoire, à laquelle soit effectivement associé le plus grand nombre d'acteurs économiques et sociaux et prenant en compte les principaux travaux de réflexion à moyen terme menés par ailleurs.

Afficher un certain nombre de règles du jeu et de principes suffisamment robustes pour être considérés par l'ensemble des acteurs comme des données ; définir, non pas une fois pour toutes, mais avec le souci d'en évaluer régulièrement les résultats et de les adapter en conséquence, les lignes de force des politiques publiques conformes aux objectifs que la nation s'est fixés ; favoriser la cohérence des stratégies des différents acteurs, en particulier de ceux qui interviennent sur le territoire de chaque région ; tel est l'enjeu d'une planification stratégique et sélective.

Sa réussite impose une mobilisation de vos services sur ce projet, à travers la participation à un haut niveau de vos représentants dans les instances de concertation et la mise à disposition de ces dernières de l'ensemble des informations et travaux utiles. Cette mobilisation doit valoir tant pour le dispositif national de concertation que pour la planification décentralisée et leur prolongement ultérieur, la prochaine génération de contrats de plan.

1. Le dispositif national de concertation

Le dispositif national de concertation qui fonctionnera de mars à décembre 1992 correspond aux principes d'une planification sélective. Il est concentré autour d'un petit nombre de groupes et de commissions visant à approfondir les axes prioritaires que j'ai fixés pour la préparation du XI^e Plan. Trois priorités me paraissent en effet s'imposer :

1. Moderniser Etat, administration et services publics. La société bouge ; les services aux publics doivent s'adapter, pour être mieux rendus, mais aussi être plus valorisants pour les agents publics eux-mêmes.

2. Développer une compétitivité solide de notre économie, dans tous ses secteurs, mais aussi dans tous ses aspects : une place spécifique sera faite à l'évolution des relations sociales dans les entreprises.

3. Assurer un meilleur cadre de vie. Plus grande place de l'environnement dans notre société, cohésion sociale renforcée et développement équilibré des territoires en sont des composantes essentielles.

Cinq commissions traiteront de ces trois priorités.

Les commissions s'appuieront sur les travaux des groupes spécifiques (« Education et formation », « Villes », « Création culturelle », « Recherche et technologie », « Décentralisation ») pour mener des investigations parfois à la charnière de plusieurs commissions.

Enfin, quatre groupes de concertation transversaux sont chargés, sur des thèmes qui concernent l'ensemble des travaux du XI^e Plan (enjeux internationaux, perspectives économiques, emploi, outre-mer) d'une double mission : conduire une réflexion propre et proposer des orientations d'une part ; veiller à ce que toutes les commissions prennent en compte ces dimensions essentielles d'autre part. Chacun d'eux organisera la concertation selon des modalités spécifiques, adaptées au thème qu'il a à traiter.

La composition des commissions reflétera la double nécessité d'une connaissance approfondie de l'environnement international et d'une approche territoriale, notamment régionale, du développement économique et social.

Groupes et commissions pourront asseoir leurs analyses sur un document introductif établi par le Commissariat général du Plan qui fournira des éléments de

réflexion communs à tous ceux qui participeront aux travaux menés tant au niveau central que dans les régions.

Ils pourront prendre appui sur les travaux de prospective déjà disponibles ou lancés, notamment à l'initiative du Commissariat général du Plan. Une information étroite sur les travaux des groupes d'études et de mobilisation (GEM) sera assurée tout au long du processus, y compris avec les groupes d'études et de mobilisation régionaux. Enfin, le Conseil national de l'aménagement du territoire adressera d'ici l'été aux commissions un rapport sur les orientations souhaitables à moyen terme de l'aménagement du territoire.

L'association des régions à la planification nationale pourra prendre la forme de contributions demandées aux partenaires régionaux sur la base des mandats des commissions ou groupes ainsi que sur les avants-projets de rapports. Les rapports des groupes et commissions, s'ils n'engagent pas directement les pouvoirs publics, ont vocation à être des documents de référence pour les décideurs publics ou privés. Aussi devront-ils tendre à être le plus possible des documents d'orientation sélectionnant quelques axes d'action majeurs et explorant les modalités de leur mise en oeuvre.

Afin de leur assurer la diffusion la plus large, je souhaite que les instances nationales de concertation définissent, dès leurs premières réunions et en liaison avec le Commissariat général du Plan, un programme de communication et de valorisation externe de leurs travaux aussi diversifié que possible.

2. La planification décentralisée

Je souhaite faire franchir une nouvelle étape à la décentralisation de la réflexion stratégique.

Une articulation étroite sera organisée entre les procédures nationale et régionales de planification afin que tous les acteurs disposent, en même temps, d'une information comparable et que les convergences puissent émerger le mieux possible, dans le respect des responsabilités et des compétences de chacun (cf. annexe III).

En second lieu, je demande aux préfets de région d'explicitier la stratégie de l'Etat dans leur région (cf. annexe IV), c'est-à-dire de préciser, dans un cadre de cohérence à la fois sectoriel et territorial, les orientations des actions de l'Etat à moyen terme, en les déclinant en fonction des réalités régionales. L'élaboration des stratégies de l'Etat dans chaque région constituera une contribution importante aux travaux de planification tant nationale que régionale. Les propositions des préfets de région feront l'objet d'un examen interministériel et seront, ensuite, formalisées en vue d'une approbation en comité interministériel d'aménagement du territoire.

Au-delà des travaux de planification, ces stratégies de l'Etat dans chaque région, ainsi arrêtées, apporteront non seulement un cadre de référence pour les choix relatifs à l'exercice déconcentré des compétences de l'Etat, notamment ceux concernant les opérations contractualisables, mais encore un éclairage nouveau pour la préparation de leurs esquisses budgétaires par les départements ministériels.

Ces dispositions sont une composante du processus de planification régionale, qui relève de la responsabilité des conseils régionaux. Elles sont nécessaires pour conférer au plan régional sa véritable vocation d'ambition commune, de « projet partagé » du territoire régional.

La planification régionale est, en effet, aujourd'hui, l'outil essentiel pour assurer sur un territoire, par la voie du dialogue entre partenaires responsables, la convergence indispensable des orientations publiques à moyen terme.

A ce titre, les collectivités territoriales dans la région seront invitées à se rapprocher pour rechercher une mise en cohérence de leurs actions.

Cette concertation pourrait être éventuellement formalisée dans un « protocole » d'orientations communes, établi entre la région et les collectivités infrarégionales, à l'image de ce que propose le Conseil économique et social dans son avis du 27 mars 1991.

Outre la concrétisation des priorités du plan régional, un tel « protocole » qui formaliserait le champ et les lignes directrices des différentes contributions à sa réalisation, permettrait à chaque collectivité de se situer dans la dynamique d'ensemble du plan régional.

Ce « protocole », auquel l'Etat ne saurait être partie prenante, vise ainsi à une concertation des collectivités de la région sur des priorités et des objectifs, hors financement et hors calendrier.

Mais le plan régional et les priorités qu'il définit auront une valeur d'engagement d'autant plus forte que les conseils régionaux auront manifesté la volonté, et la capacité, d'associer à leurs travaux l'ensemble des acteurs publics et socio-économiques de leur territoire. Il m'apparaît donc souhaitable que cette concertation régionale puisse s'engager rapidement.

Car la qualité des travaux de planification et de la concertation déployée conditionnera évidemment la qualité des programmes contractuels susceptibles d'être engagés.

Une circulaire adressée aux préfets de région sera élaborée et soumise à un prochain CIAT.

Elle précisera les conditions de mise en oeuvre de la nouvelle génération des contrats de plan en application du CIAT du 3 octobre 1991. Elle mettra notamment l'accent sur la recherche d'une plus grande cohérence et la nécessaire contractualisation par objectif.

ANNEXE I : CALENDRIER DE PRÉPARATION DU XI^e PLAN.

Année 1992 : travaux de concertation :

Mars-novembre :

- travaux des commissions et groupes du Plan ;
- réunions à l'initiative du commissaire au Plan des présidents des commissions nationales, des présidents des conseils régionaux et des préfets de région (ou de leurs représentants).

Septembre :

- transmission au Commissariat général du Plan des grandes orientations régionales retenues par les conseils régionaux ;
- transmission au Commissariat général du Plan par les préfets de région des premiers axes de la stratégie de l'Etat en région et des orientations par « grands chantiers » inter-régionaux.

Octobre :

- établissement par les groupes et commissions du Plan d'un relevé de leurs principales conclusions.

Décembre :

- remise, puis publication des rapports des commissions et groupes du Plan ;
- document de synthèse adressé par le commissaire au Plan au Premier ministre à l'issue des travaux de concertation.

Année 1993 : vote du XI^e Plan et signature des contrats de plan :

Janvier :

- adoption par le Gouvernement d'un document sur « les orientations fondamentales du XI^e Plan » ;
- approbation par un CIAT des documents d'orientation de la stratégie de l'Etat en région et des orientations par « grands chantiers » inter-régionaux.

Février :

- débat au Conseil économique et social sur « les orientations fondamentales du XI^e Plan ».

Premier trimestre :

- élaboration par le Gouvernement du projet du XI^e Plan.

Deuxième trimestre :

- vote de la loi du XI^e Plan après avis du Conseil économique et social ;
- période souhaitable pour l'adoption des plans régionaux.

Deuxième semestre :

- approbation en fin d'année des contrats de plan.

ANNEXE II :

LES COMMISSIONS ET GROUPES DU XI^e PLAN

I - Groupes transversaux de concertation :

GT n° 1 : « Monde-Europe » ;

GT n° 2 : « Perspectives économiques » ;

GT n° 3 : « Emploi » ;

GT n° 4 : « Outre-mer ».

II. - Commissions :

Commission n° 1 : « Etat, administration et services publics de l'an 2000 : modernisation et efficacité » ;

Commission n° 2 : « La compétitivité française » ;

Commission n° 3 : « Agriculture et développement rural » ;

Commission n° 4 : « Cohésion sociale et prévention de l'exclusion » ;

Commission n° 5 : « Environnement, qualité de la vie, croissance ».

III. - Groupes :

« Education et formation » (commun aux commissions n° 2 et n° 4) ;

« Création culturelle » (commun aux commissions n° 2 et n° 4) ;

« Décentralisation : bilan et perspectives » (commission n° 1) ;

« Recherche, technologie et compétitivité » (rattaché à la commission n° 2) ;

« Villes » (rattaché à la commission n° 4).

ANNEXE III :
ARTICULATION ENTRE LES PROCÉDURES NATIONALE
ET RÉGIONALE

Les démarches de planification nationale et de planification régionale doivent être très étroitement articulées.

Les conseils régionaux, pour leur responsabilité de planification régionale, et les préfets de région, pour la formalisation de la stratégie de l'Etat en région, sont aussi des interlocuteurs de la planification nationale.

Un dispositif organisant les relations entre les niveaux national et régional de la planification a donc été arrêté :

- le commissaire au Plan est chargé de réunir périodiquement les présidents des commissions nationales, les présidents des conseils régionaux et les préfets de région, ou leurs représentants, pour faire le point des études engagées et formaliser le dialogue avec les responsables territoriaux sur l'analyse et l'expression des orientations nationales ;

- une circulation permanente de l'information entre niveaux national et régional sera assurée par le Commissariat général du Plan au travers des séminaires mensuels d'Infoplan ;

- un document introductif de réflexion commune aux exercices national et régionaux de planification sera établi par le commissaire au Plan ;

- les mandats des commissions nationales du XI^e Plan seront communiqués aux partenaires régionaux pour permettre aux uns d'inscrire leurs réflexions dans les problèmes de portée nationale, et aux autres de prendre en compte les dimensions territoriales des thèmes à traiter ; dans la même perspective, les commissions du XI^e Plan seront incitées à faire réagir les échelons régionaux qui le souhaitent, sur leurs propositions, et à leur confier l'examen de problèmes spécifiques à caractère régional ou interrégional ;

- chaque commission du XI^e Plan comprendra un à deux experts de terrain, impliqués dans le développement territorial ;

- un calendrier coordonné des travaux impose de transmettre au CGP dès septembre 1992, pour exploitation par les commissions nationales, les grandes orientations régionales retenues par les conseils régionaux et les premiers axes de la stratégie de l'Etat en région.

ANNEXE IV : LA STRATÉGIE DE L'ÉTAT EN RÉGION

Planification régionale et stratégie de l'Etat en région sont des démarches étroitement complémentaires : l'une formalise les ambitions partagées d'un territoire et l'autre précise les orientations des actions de l'Etat sur ce même territoire. Elles doivent donc être élaborées dans le même cadre territorial et temporel pour s'enrichir réciproquement.

La stratégie de l'Etat en région fera l'objet d'un avant-projet préparé par le préfet de région, sur la base des priorités nationales, en liaison avec les préfets des départements et en concertation avec les responsables régionaux des services publics industriels et commerciaux (EDF, GDF, France Télécom, La Poste, SNCF, sociétés d'autoroutes). Le préfet de région disposera, à cet effet, du plus large concours des départements ministériels concernés et plus particulièrement de celui de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, de la délégation interministérielle à la ville et du Commissariat général du Plan.

Les analyses et propositions formulées par les préfets de région seront examinées au niveau interministériel avec les administrations centrales concernées, et seront ensuite formalisées dans des documents d'orientation de la stratégie de l'Etat en région, approuvés en comité interministériel d'aménagement du territoire. Ces documents d'orientation serviront notamment à la préparation des mandats de négociation qui seront adressés aux préfets de région pour l'élaboration des contrats de Plan.

Le ministre des départements et territoires d'outre-mer, le commissaire au Plan et le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale donneront mandat aux préfets de région pour qu'ils engagent l'élaboration des avant-projets de document d'orientation de la stratégie de l'Etat en région, suivant une chronologie qui soit cohérente avec celle des travaux de planification nationale et celle des réflexions menées dans le cadre interrégional des « grands chantiers » de la politique d'aménagement du territoire.

Le commissaire au Plan et le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale sont, par ailleurs, chargés d'étudier, en liaison étroite avec les ministères de l'économie, des finances et du budget, de l'intérieur et des départements et territoires d'outre-mer, les caractéristiques et la formulation type de la stratégie de l'Etat en région, qui permettent une exploitation efficace aussi bien individuelle que consolidée pour l'ensemble du territoire national.

Outre une contribution importante aux travaux de planification tant nationale que régionale, la formulation de la stratégie de l'Etat en région par les préfets de région s'inscrit directement dans la logique de la déconcentration.

Elle conditionne aussi le développement et la diffusion de la démarche d'évaluation, mesurant les effets obtenus et fournissant des informations sur l'adéquation de la stratégie et des moyens utilisés aux problèmes traités.

Un rapport synthétique d'évaluation de la stratégie de l'Etat en région sur la période couvrant l'exercice budgétaire écoulé me sera adressé avec des propositions d'actualisation, chaque année au 1er mai au plus tard, par chaque préfet de région.

ANNEXE V : LA PLANIFICATION RÉGIONALE.

1. Planification régionale et décentralisation

La planification régionale représente un des acquis essentiels de la décentralisation ainsi qu'un enjeu majeur pour son approfondissement.

La loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, celle du 7 janvier 1983 sur les transferts de compétences aux collectivités locales et les décrets d'application ont confié aux conseils régionaux une compétence générale en matière de planification, de développement économique et d'aménagement du territoire régional.

Compte tenu des principes de la décentralisation qui consacrent la libre gestion des collectivités locales, seul un dialogue permanent entre les différents niveaux d'administration publique - et l'élaboration d'un plan régional est par excellence l'enjeu de ce dialogue - évite les risques potentiels résultant d'un cloisonnement excessif de l'exercice de leurs compétences par les diverses collectivités locales.

Dans la mesure où elle assure une convergence des analyses, une coordination des actions autour de projets communs, une complémentarité des interventions et une appréciation commune des résultats, la planification régionale apparaît, aujourd'hui, comme le meilleur outil disponible pour assurer localement la cohérence indispensable de toutes les orientations publiques à moyen terme.

De plus, elle constitue, tant par son processus que par son contenu, un instrument privilégié de développement économique et social pour la région et, à travers elle, pour la nation :

- en obligeant à la communication et à l'échange, elle conduit à surmonter les cloisonnements, les incompréhensions et les clivages ;

- en amenant les acteurs à se projeter dans l'avenir, elle est facteur de mobilisation ;

- en harmonisant le développement engagé par le niveau national et celui qui résulte des initiatives régionales et locales, elle assure la synergie des différents niveaux :

- en veillant à la complémentarité entre les mesures de renforcement des espaces prospères et les mesures de solidarité à l'égard des zones menacées, elle étaye la compétitivité de l'ensemble du territoire régional.

2. Principes d'élaboration du plan régional

Dépassant la simple recherche d'une optimisation de la gestion du budget du conseil régional, la planification régionale doit viser à ordonner, voire à fédérer, dans une ambition commune (le projet de la région-territoire), les stratégies des différents acteurs intervenant ou opérant sur le territoire régional, et notamment :

- l'Etat : plan national et sa traduction sur le territoire régional explicitée par le préfet de région (stratégie de l'Etat en région) ;

- les départements qui se sont quasiment tous engagés dans la mise au point de schémas directeurs (action sociale, tourisme, aménagement rural,) ;

- les villes qui formalisent de plus en plus des documents à visée stratégique (plans d'occupation des sols, projets d'agglomération, chartes de développement, réseaux de villes,) ;

- les structures intercommunales à vocation de développement et d'aménagement qui définissent des orientations locales à moyen terme.

Elle doit, de même, prendre en compte les travaux menés par les acteurs économiques et sociaux, au premier rang desquels le conseil économique et social régional, mais aussi les instances consulaires, notamment régionales, le groupe d'étude et de mobilisation régional, les comités de bassins d'emploi, les associations, en fait tous les réseaux d'initiatives de la région.

Les difficultés d'une telle tâche ne doivent pas être sous-estimées : le débat doit être cadré et la concertation organisée. Il revient, bien entendu, à chaque conseil régional de déterminer les modalités d'une telle démarche, mais il est du rôle de l'Etat d'insister sur la nécessité et l'importance vitale d'une concertation de qualité, qui devrait donc être engagée dès la phase d'analyse et se poursuivre tout au long des travaux.

Les préfets de région apprécieront les types de concours que leurs services et les services déconcentrés de l'Etat pourront apporter pour enrichir les travaux de planification régionale. Dans ce cadre, ils ne manqueront pas de répondre aux éventuelles demandes de participation à des instances, du type conférence

régionale, ou interrégionale, de planification, qui rassembleraient périodiquement les principaux acteurs et collectivités partenaires.

3. Le plan régional

De la qualité de la concertation dépend évidemment la valeur d'engagement du plan régional. Mais la qualité de la concertation dépend elle-même de la lisibilité des réflexions stratégiques qui auront été conduites.

Il est essentiel qu'à chaque priorité stratégique retenue soit associé un objectif précis exprimant un résultat recherché, explicitant les effets attendus. Mais le fait de définir un objectif avec précision ne signifie pas pour autant qu'il doive être considéré comme rigide et immuable : l'évaluation en continu, l'évolution imprévue de l'environnement peuvent conduire à sa réadaptation.

A chaque objectif défini doit correspondre un plan d'actions, c'est-à-dire un ensemble ordonné et formalisé d'opérations, qui font appel à des compétences nettement identifiées et dont la mise en oeuvre organisée sur un lieu géographique précis ou dans un domaine sectoriel circonscrit devrait conduire à la réalisation de cet objectif.

L'existence d'un protocole d'orientations communes répondrait à cette exigence de clarté tout en respectant l'identité culturelle qui doit caractériser chaque plan régional.

Il identifierait, pour chacun des objectifs sous-tendus par une priorité du plan régional, les actions qui reviendraient en propre à chacun des acteurs et seraient susceptibles d'une mise en oeuvre combinée.

Il permettrait à chacun de se situer dans la dynamique d'ensemble.

Circulaire du Premier ministre du 20 juillet 1992, relative à la stratégie de l'Etat en région

Le Premier ministre à Messieurs les préfets de région

La loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, et le souci de renouvellement de la planification exprimé par la circulaire de mon prédécesseur en date du 31 mars 1992 relative à la préparation du XI^e Plan, conduisent à établir, dans chaque région, un document sur la stratégie de l'Etat en région.

Cette démarche, tout à fait nouvelle, propose à l'ensemble des partenaires, collectivités territoriales et services déconcentrés de l'Etat, d'inscrire leurs actions dans une logique d'objectifs cohérents.

Elle a pour vocation :

- d'alimenter les travaux des commissions nationales du XI^e Plan par la prise en compte de priorités territoriales, et d'enrichir la préparation du plan régional par l'intégration de données décisives pour le développement économique, social et culturel de la région ;

- de servir de base à l'élaboration du mandat qui vous sera donné pour négocier le prochain contrat de plan Etat-région ;

- d'inscrire localement les différentes interventions de l'Etat dans une logique claire et de favoriser une démarche d'évaluation qui doit devenir progressivement une composante normale des politiques publiques.

Une telle ambition exige de définir la notion de stratégie de l'Etat en région, et de préciser les modalités d'élaboration et d'exploitation de la note d'orientation que vous devez établir dans ce cadre.

1. Définition

La stratégie de l'Etat en région est la combinaison ordonnée d'actions, relevant de priorités qui sont :

- jugées essentielles, donc limitées en nombre ;

- identifiées à partir de la situation régionale et des orientations gouvernementales ;

- exprimées chacune en termes d'effets attendus précis à l'expiration du XI^e Plan.

2. Modalités d'élaboration

Il importe que l'élaboration de la note d'orientation sur la stratégie de l'Etat en région s'effectue sur la base d'une méthodologie et de données de référence homogènes pour l'ensemble des régions. vous pourrez utilement appuyer vos travaux sur une étude relative à l'aide de la formalisation de la stratégie de l'Etat en région, qui a été conduite en associations avec les administrations centrales concernées et plusieurs préfetures de région par le Commissariat général du Plan, et qui vous sera ultérieurement adressée. Pour les données de référence, vous prendrez notamment pour base, au niveau national, les statistiques et les indicateurs des régions françaises récemment publiés par l'INSEE et, au niveau européen, le 4^{ème} rapport périodique de la Commission sur la situation et l'évolution socio-démographique des régions de la Communauté (« Les régions dans les années 90 »).

La préparation du XI^e Plan national et l'élaboration de la prochaine génération des contrats de plan doivent être l'occasion d'approfondir la décentralisation et la déconcentration, et faire l'objet de concertations étendues entre tous les partenaires concernés.

Vous organiserez à votre convenance les concertations que vous jugerez indispensables, non seulement au niveau régional, mais également en direction des autres collectivités territoriales et de tous ceux qui, à un titre ou à un autre, jouent un rôle déterminant dans le développement économique et social de votre région.

Vous veillerez toutefois à conduire ces travaux en liaison avec les préfets de départements et en concertation avec les responsables régionaux des services publics, industriels et commerciaux, dont les directions nationales auront été au préalable informées.

3. Présentation de vos propositions

Vos propositions devront faire l'objet d'une note de synthèse de 8 à 10 pages maximum.

a) Vous établirez, dans une première partie, un diagnostic ciblé sur les enjeux nationaux et européens auxquels la région devra faire face, en sélectionnant les problèmes et les handicaps majeurs.

b) Vous énoncerez, dans une seconde partie, ce qui devrait constituer la stratégie globale et les priorités de l'intervention de l'Etat dans votre région, pour les cinq prochaines années, et vous explicitez les politiques correspondantes, en affectant à chacune d'elles un objectif spécifique, exprimé en termes de résultats recherchés.

Il est indispensable que vos analyses et vos propositions combinent :

- une approche sociale et culturelle, afin de permettre le recensement des catégories et des populations qui devraient principalement bénéficier de mesures de solidarité et de rattrapage ;

- une approche économique, pour retenir les domaines essentiels qui justifieraient la mise en oeuvre de mesures spécifiques de soutien ou de promotion ;

- une approche territoriale qui mette en cohérence les deux précédentes ; l'Etat doit pouvoir identifier les zones géographiques jugées prioritaires pour son intervention, tant pour l'élaboration des contrats de plan, qu'en prévision de la préparation des futurs programmes européens à finalité régionale ; cette approche devra intégrer les réflexions interrégionales.

Si vous l'estimez utile, compte tenu des spécificités de votre région, vous aurez la possibilité de proposer, selon que vous privilégiez telle ou telle approche, une ou deux variantes à une stratégie de base.

c) Vous esquisserez, en conséquence, un plan d'action décrivant l'organisation des moyens et des modes d'intervention liés à votre proposition de stratégie de l'Etat, en distinguant ce qui reviendrait en propre à l'Etat et ce qui nécessiterait un accompagnement par d'autres secteurs.

Vous adresserez votre note d'orientation sur la stratégie de l'Etat pour le 30 septembre prochain, délai de rigueur, au ministre de l'Intérieur et de la sécurité publique, au ministre des Départements et territoires d'outre-mer (pour les régions d'outre-mer), au délégué à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale (pour les régions de métropole), et au commissaire au Plan (pour l'ensemble des régions).

4. Exploitation de la note d'orientation

Votre note d'orientation sera exploitée à la fois région par région et de manière synthétique au niveau national, pour enrichir les travaux du Plan national et ceux des départements ministériels, et pour préparer le mandat de négociation du futur contrat de plan Etat-région.

A cet effet, une cellule de suivi, constituée de représentants du Commissariat général du Plan, de la délégation à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale, de la délégation interministérielle à la Ville et au développement social urbain, des ministères de l'Intérieur et de la sécurité publique, du Budget, des Départements et territoires d'outre-mer, sera chargée d'exploiter vos propositions en liaison avec les ministères techniques concernés, et vous fera connaître, courant décembre, les modifications et ajustements éventuels à y apporter en fonction des orientations gouvernementales.

Vos propositions feront ensuite l'objet d'une approbation en comité interministériel de l'aménagement du territoire au début de l'année 1993.

ANNEXE 4 :

L'ÉLABORATION DES PROPOSITIONS DE L'ÉTAT : L'EXEMPLE DÉTAILLÉ DU MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ

Cette annexe reproduit l'intégralité des réponses du ministère de l'Emploi et de la Solidarité aux quatre premières questions de votre rapporteur, relatives aux modalités d'élaboration des propositions de l'Etat pour les troisièmes contrats de plan, d'une part, aux modalités de négociation des troisièmes contrats de plan, d'autre part.

A - L'ÉLABORATION DES PROPOSITIONS DE L'ETAT

Question n°1 : Quels sont les acteurs partenaires de votre ministère consultés par vos services lors de l'élaboration des contrats de plan ? Selon quelles modalités ? Avec quelles conséquences ?

Réponse :

Les relations avec les partenaires extérieurs du ministère se situent aux périodes clé de la procédure :

- avant que les premiers contacts avec les préfets ne s'établissent, pour le cadrage thématique et budgétaire du futur CPER ;
- à partir du moment où les préfets sont engagés dans la phase active de la préparation du CPER.

Ces partenaires extérieurs sont essentiellement :

- au niveau central, la DATAR, le ministère de l'économie et des finances et le secrétariat d'Etat à l'Outre-mer,
- au niveau local, le préfet de région et ses services – le SGAR notamment -, les élus locaux et les services des collectivités décentralisées.

1.1 – Les partenaires au niveau central

La DATAR

Dans un premier temps, les relations entre le ministère et la DATAR s'établissent sur le mode d'échanges de notes et de réunions d'information interministérielles.

La DATAR, maître d'œuvre de la procédure et intermédiaire institutionnel entre les préfets de région et les services centraux des ministères, rend régulièrement compte de l'état d'avancement des travaux d'élaboration des contrats de plan entre les partenaires institutionnels régionaux (préfecture de région et conseil régional). Elle se charge de la transmission des différents documents d'étape : des premières ébauches (« stratégie de l'Etat dans les régions ») aux projets de contrat de plan.

Elle joue son rôle d'interface institutionnelle en déroulant le calendrier d'élaboration des CPER auprès des ministères et en sollicitant de ces derniers expertise et décisions. Les sollicitations couvrent l'intégralité de la procédure au niveau de l'Etat central, de la définition des priorités ministérielles à la validation des demandes des régions.

S'agissant de la transmission des demandes des régions, le ministère doit vérifier la « neutralité » de la DATAR, c'est-à-dire vérifier que les informations transmises et retraitées par celles-ci sont bien en adéquation avec les demandes telles que les services déconcentrés les avaient formulées et que le préfet de région les avait arrêtées.

Dans un second temps, six mois avant la date présumée de signature des contrats, les relations entre le ministère et la DATAR s'intensifient lorsque les futurs CPER commencent à prendre forme. Leur contenu est alors triple :

- connaître les informations que font remonter les préfets de régions,
- définir des cadres de travail communs,
- confirmer et préciser les axes proposés à la contractualisation par le ministère.

La procédure prend parfois un caractère précipité, du fait notamment d'un calendrier parfois très chargé en réunions interservices ou interministérielles. Au total, lorsque les 4^{ème} CPER auront été signés, trois « rounds » de 26 réunions interministérielles avec les préfets de régions, se seront déroulés, auxquels il faut rajouter les réunions relatives à des volets particuliers des CPER (le volet « après-mines », par exemple) et les réunions relatives aux contrats de plan ou de développement avec les collectivités et territoires d'outre-mer.

Enfin, on peut déplorer parfois un certain manque de lisibilité, notamment pour ce qui a trait aux enveloppes hors procédure « normale ». Ainsi, lors du 4^{ème}

CPER, une information claire a fait défaut sur l'enveloppe consacrée au financement de nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et son volet télémédecine.

Le ministère de l'économie et des finances (MEFI)

Dans un premier temps, les relations avec le MEFI consistent à négocier sur les programmes qui seront ouverts à la contractualisation et sur la part que le ministère entend consacrer aux CPER.

Puis, tout au long de la procédure, un certain nombre de questions vont rester un certain temps en suspens, laissant planer des doutes sur l'autorisation qui sera donnée au ministère d'engager et de déléguer des crédits. Lors du 4^{ème} CPER, ces incertitudes ont notamment porté sur :

- le thème des investissements hospitaliers,
- le thème de la mise aux normes de sécurité des maisons de retraite (interrogations sur la compétence Etat),
- le thème de la réinscription dans le XII^e Plan des opérations du XI^e plan qui n'ont pu être réalisées du fait du blocage des crédits de paiement.

Au-delà des questions relatives aux investissements, les relations avec le MEFI se déroulent sur fond :

- de taux d'exécution du contrat précédent par article budgétaire,
- de possibilité de mise en cohérence entre le contrat de plan et la loi de finances initiale de l'année d'une part, de contrat de plan et de lois de finances pour la période du plan à venir d'autre part. C'est, assez logiquement, dans ce domaine, que l'on constate la moins bonne visibilité.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer (SEOM)

Compte tenu du rôle d'interface entre des régions lointaines, aux problèmes parfois spécifiques, et les ministères, le SEOM est un interlocuteur privilégié du ministère pour l'élaboration et la négociation des CPER (et des contrats de développement).

Lors de l'instruction des demandes, un travail d'expertise contradictoire se déroule entre le ministère et le SEOM. Ensuite, les négociations porteront à la fois sur l'acceptabilité des projets et de leur montant et sur les participations d'autres financeurs (le SEOM, avec le FIDOM, la Communauté européenne avec les fonds structurels).

1.2 – Les partenaires au niveau local

1.2.1 - Les préfetures et les SGAR

Les relations avec les préfetures et les SGAR se déroulent régulièrement au niveau local et, plus exceptionnellement, lors des réunions interministérielles, au niveau central.

En dehors des réunions interservices à la DATAR ou des réunions interministérielles à Matignon

Les relations avec les préfetures et les SGAR sont particulièrement actives pour bien cadrer l'exercice, pour apporter un soutien aux projets en cours d'élaboration, enfin, pour identifier chaque projet au sein de l'enveloppe budgétaire globale sollicitée par chaque région.

- Apporter un soutien sur le fond ou sur la forme aux projets présentés : en fonction de critères sanitaires et sociaux de chaque région, certains projets sont encouragés et des contacts sont organisés entre le niveau local et la direction d'administration centrale concernée pour une finalisation adéquate des demandes

- Rappeler et préciser les priorités du ministère qui sous-tendent les axes ouverts à la contractualisation. La nécessité de communication trouve plusieurs raisons d'être :

- certains crédits ne peuvent être délégués que dans le cadre du CPER (humanisation des hospices, établissements pour adultes handicapés notamment), le préfet doit être informé que s'il ne demande pas de crédits dans ce cadre, il ne pourra les obtenir par ailleurs ;
- après expertise des demandes, il peut se révéler nécessaire de recentrer telle ou telle demande du préfet de région sur le périmètre de compétences propre au ministère. En matière d'investissements hospitaliers ou, plus généralement sanitaires, le périmètre peut évoluer à la faveur des rapports entre lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale ;
- la rappel de plans pluriannuels d'investissement et leur phasage possible avec les contrats de plan : par exemple, le programme triennal 1999 - 2002 de créations de places en structures pour adultes handicapés ;
- Le ministère est attentif aux contreparties régionales, même si la recherche d'un cofinancement équilibré ne saurait être appliquée projet

par projet mais doit s'apprécier globalement, par grand secteur (santé, social). Cet équilibre peut également jouer, pour les projets d'un même axe, sur la répartition des financements entre partenaires, entre investissement et fonctionnement. Ce cadrage général a parfois besoin d'être discuté et précisé avec les services déconcentrés (SGAR, notamment,) et le ministère contribue ainsi à donner des indications sur des éléments de stratégie de négociation avec les exécutifs régionaux.

- Identifier les projets retenus dans le cadre de l'enveloppe budgétaire globale demandée au ministère. Les demandes transmises par les préfets de région se présentent sous la forme d'enveloppes globales, accompagnées de commentaires ne permettant pas toujours de retrouver précisément les différents projets qu'elles incluent. Lorsque, après priorisation et arbitrage par le préfet, il existe des écarts avec les chiffres prévisionnels communiqués par les services déconcentrés, de nouveaux contacts bilatéraux deviennent nécessaires pour connaître le contenu en opérations de l'enveloppe rectifiée.

Lors des réunions interministérielles à la DATAR ou à Matignon

Pour chaque ministère, il s'agit de refaire, le cas échéant, un cadrage sur ses priorités et de se prononcer, de plus en plus précisément, au fil des réunions, sur l'acceptation ou le rejet des montants demandés pour les opérations identifiées.

La réunion de chaque préfet de région avec l'ensemble des services est l'occasion d'appréhender les conditions dans lesquelles la négociation avec l'exécutif régional se déroule et d'anticiper les points d'accord et de désaccord. Ces informations sont particulièrement utiles, dans la mesure où le budget de l'Etat et celui des collectivités locales ne suivent pas le même calendrier et où les décisions définitives du ministère sont sollicitées avant que ne soient connus ou votés les budgets régionaux.

1.2.2 - Les élus locaux et les services des collectivités décentralisées

Par les contrats de plan, l'Etat, la région - et souvent d'autres partenaires locaux avec elle - vont progressivement s'accorder sur des projets communs. L'élaboration - comme la négociation - des contrats de plan est donc un exercice largement itératif qui va se développer au sein du cadre général défini par chaque ministère puis par le Premier ministre.

La réussite de la procédure tient en grande partie à la qualité des relations entre l'Etat et les collectivités décentralisées. Les services déconcentrés jouent un rôle souvent prépondérant de par leur proximité du terrain et les liens qu'ils entretiennent régulièrement avec les services des administrations décentralisées. Le partage d'un diagnostic est d'abord indispensable pour envisager la définition de besoins pour les sept années à venir et déboucher sur une première épure que

les deux parties vont soumettre, pour les services décentralisés au préfet, pour les services déconcentrés à l'administration centrale.

Après avis du niveau supérieur, les services des deux administrations vont ajuster leurs positions, trouver des compromis autour de priorités qui deviendront de plus en plus affinées au fur et à mesure que seront précisées, par le niveau supérieur, les enveloppes budgétaires et le périmètre autorisé par chaque axe ouvert à la contractualisation.

Lorsqu'un accord local ne peut être trouvé, par exemple lorsqu'un projet semble se situer aux marges des axes ouverts à la contractualisation, ou qu'un effort particulièrement important est demandé à l'Etat sur un thème précis, des contacts peuvent se nouer directement entre l'administration centrale et / ou le cabinet et les élus.

Question n°2 : Apprécier les informations et les moyens d'expertise des administrations centrales et des services déconcentrés de votre ministère pour l'élaboration des propositions de l'Etat.

Réponse :

L'administration centrale sollicite l'avis des services déconcentrés sur les besoins exprimés dans les régions et objet d'une présélection par le préfet. Au niveau central, la synthèse des avis informels est réalisée, au terme d'une procédure qui place l'expertise aux niveaux déconcentré et central, assurant ainsi une cohérence d'ensemble.

Avant d'être proposés par le préfet de région dans le cadre du projet de mandat de négociation, les projets qui seront transmis au ministère ont fortement impliqué les services déconcentrés. Ceux-ci ont participé très activement à la conception, au montage financier des projets et à l'expertise en termes de faisabilité et d'opportunité des dossiers. A l'issue de cette étape, ils sont en mesure d'indiquer pour chaque opération un montant sur un article budgétaire.

Le travail des services déconcentrés nourrira les plans d'action synthétique (PAS) que les préfets de région adresseront au ministère. Ces documents arrivent au cabinet de la ministre d'où ils repartiront vers le service coordonnateur, accompagnés, le cas échéant, de demandes de précisions. Au cabinet, plusieurs conseillers ont à s'occuper des contrats de plan, dont deux ont une fonction transversale, en matière territoriale pour l'un, sur les affaires budgétaires pour l'autre.

Le bureau coordonnateur désagrège les enveloppes en ensemble de projets identifiés. Cette démarche se fait en étroite relation d'un côté, avec les services déconcentrés qui possèdent l'information la plus désagrégée, absente au niveau

des PAS, de l'autre côté, avec les directions techniques. Chaque projet est instruit à partir de trois angles d'attaque :

1. *le projet entre-t-il ou non dans le champ de la contractualisation ?*
2. *En quoi les demandes sont a priori cohérentes* avec les indicateurs socio-démographiques, sanitaires et sociaux (structure de la population, taux d'équipement, taux de chômage, population handicapée, nombre d'allocataires RMI ...)

La constitution d'une base de données d'indicateurs repose largement sur le résultat d'évaluations, quantitative et qualitative, des politiques du ministère. Les travaux de la direction de la recherche et des études statistiques (la DREES, avec ses études et la banque de données STATIS), de l'inspection générale des affaires sociales (l'IGAS) et du Haut Comité pour la Santé Publique (le HCSP, notamment les analyses et les recommandations contenues dans ses rapports) constituent alors de précieux outils, de même que ceux de différents observatoires subventionnés par le ministère, tels que les observatoires régionaux de la santé (les O.R.S., avec la base consolidée de la FNORS) ou les observatoires sociaux.

3. la capacité du ministère à s'engager à la hauteur demandée.

La réponse à cette dernière question est particulièrement délicate à donner pour deux raisons :

- le décalage entre le calendrier de l'élaboration des CPER et celui du PLF pour la première année d'exécution du nouveau contrat de plan,
- l'acceptation d'un certain nombre de projets qui apparaissent parfaitement justifiés peut être conditionnée à l'obtention de mesures nouvelles à présenter dans les PLF des années d'exécution du plan.

Avant les rencontres organisées par la DATAR fin juin, le bureau coordonnateur rédige une fiche de synthèse pour chaque région, dans laquelle sont portés :

- le résumé de la stratégie de l'Etat dans la région, s'agissant notamment des secteurs santé – action sociale,
- le récapitulatif chiffré des demandes des P.A.S. (priorités 1 et 2 et indications sur les priorités 3),
- un commentaire succinct des projets,
- des éléments de langage à tenir en séance.

Chacune de ces fiches est communiquée par le bureau coordonnateur aux directions techniques pour validation avant les réunions organisées par la DATAR.

B - LA NÉGOCIATION

Question n°3 : Apprécier et commenter les rôles respectifs des administrations centrales et des services déconcentrés de votre ministère dans l'élaboration et la négociation des contrats de plan.

Réponse :

L'élaboration des CPER implique un investissement fort, nécessitant une coordination d'ensemble, sur fond de coopération horizontale (entre les directions centrales) et verticale (avec les services déconcentrés).

Pour le 3^{ème} CPER

Dans un premier temps, les différentes directions de l'administration centrale ont proposé un certain nombre de priorités à retenir pour le 3^{ème} CPER, conformément aux priorités ministérielles. En même temps, au niveau local, les services déconcentrés ont, eux aussi, exprimé les priorités qu'ils souhaiteraient retenir à partir d'un diagnostic partagé localement avec les principaux partenaires (collectivités locales, associations).

Le directeur de Cabinet du ministre a désigné un inspecteur de l'IGAS pour coordonner l'ensemble de la procédure. Celui-ci a présenté de manière synthétique, les projets émanant des régions. Les directions ont alors procédé à un premier choix des actions pouvant donner lieu à contractualisation. Il a été soumis à l'arbitrage du ministre et les axes ouverts à la contractualisation ont ainsi pu être arrêtés.

Particulièrement en matière d'action sociale, le travail mené au niveau local a permis que les élus consultés (conseillers régionaux et généraux) par les préfets, sur la base des propositions des DRASS, adhèrent aux propositions de contractualisation, et particulièrement à l'humanisation des hospices. Cette adhésion a ensuite facilité les négociations ultérieures et permis de retenir des priorités consensuelles.

Pour le 4^{ème} CPER

La démarche a été assez voisine, la coordination par un inspecteur de l'IGAS ayant simplement été remplacée par celle du bureau du budget et de la programmation, juste avant le niveau Cabinet. Les axes proposés à la contractualisation ont été arrêtés par une lettre du directeur de Cabinet de la ministre. Leur définition déterminera la recevabilité a priori des projets, tout en préservant une certaine marge d'appréciation au cas par cas en ce qui concerne

les demandes s'écartant de cette définition, afin d'assurer la nécessaire prise en compte des priorités locales exprimées par les préfets de région.

En outre, une directive centrale a été donnée au bureau coordonnateur, selon laquelle il fallait chercher à suivre le plus possible les demandes des préfets issues du travail des services déconcentrés.

Au quotidien, la négociation s'effectue au moyen de centaines d'entretiens téléphoniques, passés ou reçus, entre le bureau coordonnateur et les services déconcentrés. Avec les directions centrales, le bureau coordonnateur qui alimente un tableau de bord enregistrant les demandes et leurs variations au fil du temps, communique l'ensemble des informations et sollicite l'expertise des demandes. Périodiquement, une note de synthèse ajoute un volet qualitatif au tableaux de bord, recense les écarts persistants entre les demandes des préfets et les réponses des directions centrales et propose des solutions.

Enfin, les réunions mensuelles entre les directions d'administration centrale et les DRASS permettent des échanges d'information précisant l'évolution de la procédure et des demandes, les réactions des élus et de leurs services.

Question n°4 : Evaluer, dans la mesure du possible, la part des dispositions des contrats de plan relevant des choix de votre ministère.

Réponse :

Il n'existe pas de dispositions des CPER qui n'entrent pas dans les choix du ministère. Néanmoins, quatre remarques doivent être faites :

- Toutes les priorités affichées par le ministère ne reçoivent bien sûr pas le même accueil de la part des élus régionaux ;

- Tous les projets n'entrent pas forcément, dès le début de la procédure, dans les priorités du ministère ni, surtout, dans les enveloppes budgétaires dont il dispose. C'est d'ailleurs dans la logique même de la négociation des contrats de plan que de faire évoluer la position des partenaires. Mais, in fine, il n'y a pas de thématique qui ne relève pas d'un choix du ministère.

Au reste, les difficultés rencontrées avant la fin de la procédure ne portent pas tant sur les choix thématiques que sur les questions de financements. Par exemple, des demandes adressées à l'Etat peuvent porter sur des crédits de fonctionnement, quand le ministère entendait s'engager exclusivement sur la partie investissement, ou encore, le niveau des demandes peut être incompatible avec les dotations budgétaires escomptées sur 7 ans, y compris après redéploiement des crédits d'un chapitre vers un autre.

- Par ailleurs, des enveloppes spécifiques – reposant sur un financement FNADT – sur des thématiques santé – action sociale peuvent donner lieu à présentation de projets qui n’entraient pas dans les choix initiaux du ministère. Ces projets sont évidemment bien venus et une expertise du ministère est mobilisée. L’enveloppe NTIC - télémédecine, proposée par le ministère de l’aménagement du territoire et de l’environnement lors de la préparation du 4^{ème} CPER en est une illustration.

- Enfin, et surtout, avec le 4ème contrat de plan Etat – régions, deux innovations sont venues modifier la part des dispositions des contrats de plan relevant des choix du ministère : la possibilité, pour le préfet, de faire varier de plus ou moins 10 % les montants arrêtés par ministère pour la première enveloppe et l’existence d’une seconde enveloppe, composée des demandes issues des priorités régionales.

Le poids des demandes déconcentrées et décentralisées gagne en importance, et contraint doublement l’administration centrale. Premièrement, pour la première année d’exécution du CPER, les crédits auront été pré-arrêtés bien avant, dans le cadre de la préparation de la loi de finances et pré-notifiés aux services déconcentrés avant la signature des contrats. Selon les régions, des différences sensibles peuvent exister entre l’affectation de crédits par la centrale et la demande de crédits pour l’exécution des contrats de plan. Deuxièmement, les administrations centrales doivent, le plus possible, et sans remettre en cause les priorités arrêtées par le ministre, redéployer les crédits (sur 6 ans, puisque pour la première année, le budget ayant déjà été pré-arrêté, les marges apparaissent faibles) pour répondre aux nécessités de l’exécution du plan.

ANNEXE 5 :

**LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES
CONTRACTUALISÉES : L'EXEMPLE DE CONTRAT DE
PLAN 1994-1999 POUR LA RÉGION POITOU-CHARENTES**

La Région Poitou-Charentes a bien voulu transmettre à votre rapporteur les tableaux établis par ses services, et reproduits ci-après, qui détaillent la répartition des compétences pour l'ensemble des actions inscrites dans le contrat de plan 1994-1999.

ANNEXE 6 :

LA CIRCULAIRE DU 19 SEPTEMBRE 1996 RELATIVE AU PROLONGEMENT D'UN AN DES CONTRATS DE PLAN

Le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration

à

*Messieurs les Préfets de région,
Mesdames et Messieurs les Préfets de département
(pour information)*

OBJET : Report d'un an de l'échéance de l'actuelle génération des contrats de plan Etat-régions.

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoit, dans son article 6, que les Conseils régionaux élaborent un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire prenant en compte les orientations du schéma national du même nom, puis approuvent un plan régional qui détermine les priorités à mettre en œuvre pour la réalisation du schéma régional pour une durée de cinq ans.

Les contrats de plan Etat-régions doivent, non seulement tenir compte des orientations du schéma régional, mais encore du plan de la région qui, conformément à l'article 16 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, indique l'objet et la portée du contrat de plan que la région propose de souscrire avec l'Etat.

Les assemblées délibérantes des Conseils régionaux ne devraient pas pouvoir adopter l'ensemble de ces documents avant leur renouvellement en 1998, compte tenu que l'adoption du schéma national est elle-même envisagée à la fin du premier semestre de l'année 1997.

Il paraît d'ailleurs souhaitable que le plan régional soit approuvé par les assemblées issues du renouvellement électoral, la mise en œuvre sur cinq ans des priorités qu'il arrête couvrant la plus grande partie de leur futur mandat.

C'est pourquoi, soucieux de maintenir la procédure des contrats de plan Etat-régions et de préparer, dans les meilleures conditions possibles, leur prochaine génération, le Gouvernement a décidé de proposer aux régions de reporter d'une année l'échéance des actuels CPER.

Ce report permettra, en outre, de mettre la période contractuelle en adéquation avec celle des programmes d'emploi des fonds structurels européens dont le terme est fixé au 31 décembre 1999. Les discussions nécessaires pour arrêter ses modalités ne seront initiées qu'au deuxième trimestre de l'année 1998, de façon à se dérouler avec des assemblées susceptibles de s'engager au-delà du terme du mandat actuel.

Par ailleurs, je vous informe des conditions de la préparation de la programmation des crédits de l'Etat pour 1997.

La maîtrise des dépenses publiques et la poursuite de l'effort de réduction du déficit budgétaire sont des préalables indispensables à la baisse des prélèvements à laquelle aspirent tous les Français. Le redressement durable de notre économie, et sa capacité à créer les emplois qui lui font aujourd'hui défaut, sont liés au respect de cet objectif, sur lequel le Président de la République et le Gouvernement se sont engagés. Le projet de loi de finances pour 1997 traduit fidèlement cette orientation.

Les crédits que l'Etat consacrera, en 1997, aux contrats de plan seront ajustés, afin d'échelonner le solde de ces contrats sur les trois prochaines années.

Je vous rappelle que cette possibilité est ouverte à l'Etat par le deuxième alinéa de l'article 12 de la loi du 29 juillet 1982 qui prévoit une attribution des crédits dans le cadre des contrats de plan, dans la limite des dotations ouvertes par la loi de finances de l'année. Une clause reprenant cette formulation figure d'ailleurs dans le contrat de votre région.

Toutefois, je vous indique, afin de vous permettre de maintenir en année pleine le fonctionnement de certains projets, que les crédits contractualisés du titre IV du FNADT et des contrats de ville vous seront délégués à hauteur de ceux de l'année 1996.

Je vous demande donc d'informer, sans délai de ces orientations, le président du Conseil régional, ainsi que, si vous le jugez utile, et en relation avec les préfets de départements concernés, les exécutifs des autres collectivités locales.

Enfin, je demande également de faire parvenir à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (département de l'action régionale et du développement rural), les éléments préparatoires à la programmation 1997, conformément aux dispositions de la circulaire du 13 septembre 1994 du Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

La présentation de ces renseignements pour l'exercice 1997 doit s'effectuer en fonction des indications qui vous sont précisées en annexe et il conviendra de les transmettre à la DATAR pour le 15 octobre 1996.

Je vous rappelle, également, qu'il convient de communiquer à la DATAR l'état d'exécution des exercices précédents, accompagné des informations relatives à la mise en place des crédits des collectivités.

Les troisièmes contrats de plan Etat-Régions (1994-1999) : une ambition inachevée.

A quoi servent les contrats de plan Etat-Régions ?

En principe, ces contrats constituent le cadre dans lequel se dessinent de nombreux projets qui agissent directement sur la qualité de vie de nos concitoyens. A ce titre, les contrats de plan suscitent de nombreuses attentes, et leur élaboration est devenue un événement majeur de la vie politique et administrative locale.

Pourtant, la plupart des actions inscrites dans les contrats de plan Etat-Régions auraient été mises en oeuvre de toute façon. Par ailleurs, l'Etat n'a accompli que les trois quarts des efforts financiers annuels auxquels il s'était engagé dans les troisièmes contrats de plan : malgré leur prolongement d'un an, ces contrats demeureront une ambition inachevée.

C'est dans ce contexte que la délégation du Sénat pour la Planification a réalisé ce rapport d'information sur les troisièmes contrats de plan Etat-Régions (1994-1999). S'appuyant notamment sur une documentation originale d'une ampleur inédite - plus de 600 pages de contributions détaillées des Régions et des ministères concernés - ce rapport propose des éléments de réponse aux questions suivantes :

- Quelle est l'influence réelle de la procédure de contrat de plan Etat-Régions sur la décision publique, sur la dépense publique et sur l'évaluation des politiques publiques ? Quels sont les liens entre les contrats de plan et la décentralisation ?
- Quels sont aujourd'hui les attentes et les points de vue des principaux acteurs de la contractualisation ?
- La procédure des nouveaux contrats de plan (2000-2006) a-t-elle tiré les leçons des contrats de plan précédents ?