

N° 418

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juillet 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire (1) sur les **orientations** définies par le Gouvernement lors du **comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)** de décembre 2003 sur l'**avenir de la contractualisation Etat-régions**,*

Par M. François GERBAUD,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Jean François-Poncet, *président* ; M. Claude Belot, Mmes Yolande Boyer, Evelyne Didier, *vice-présidents* ; M. François Gerbaud, *secrétaire* ; MM. Roger Besse, Jean-Paul Emorine, Alain Fouché, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Marc Juilhard, Jacques Oudin, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Claude Saunier, Alain Vasselle.

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis vient en réponse à une **demande du Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin**, qui a souhaité connaître la position de notre Délégation sur les orientations relatives à l'avenir des contrats de plan Etat-régions (CPER) présentées lors du **comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de décembre 2003**.

A cette occasion, le Gouvernement a lancé le chantier de la réforme de la contractualisation entre l'Etat et les régions.

Constatant les limites que rencontre de plus en plus cet instrument, il a mis l'accent sur l'évolution de l'environnement dans lequel s'inscrivent actuellement les CPER, en particulier la nouvelle étape de décentralisation et la réforme annoncée des fonds structurels.

Sans remettre en cause l'intérêt de ces contrats, le CIADT de décembre 2003 a arrêté un certain nombre de propositions visant à :

- resserrer le périmètre de la contractualisation Etat-régions ;
- réduire la durée des CPER ;
- encadrer davantage les engagements des cocontractants, tant sur le plan financier qu'en termes d'orientations stratégiques ;
- permettre le développement d'une contractualisation séparée entre l'Etat et des groupes de régions ou des métropoles.
- enfin, utiliser les contrats de plan comme des instruments de péréquation entre collectivités territoriales ;

Sur la base de ces orientations, le Premier ministre a engagé une large concertation, sollicitant¹ notamment l'avis des deux Délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire. L'avis qui vous est présenté ici prend position sur les points précédemment exposés.

Cependant, il aborde aussi d'autres sujets qui ont été évoqués au cours des auditions conduites dans le cadre de cette réflexion. Il en est ainsi de la question de l'articulation entre les contrats de plan et les contrats territoriaux conclus en application de ces derniers.

¹ La lettre de saisine du Premier ministre est reproduite en annexe I

PREMIÈRE PARTIE

MISE EN PERSPECTIVE

I. QUATRE GÉNÉRATIONS DE CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS

A. AU COMMENCEMENT ÉTAIT LE PLAN

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

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

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

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

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

B. UN DISPOSITIF QUI A ÉVOLUÉ

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

- Une modification des thèmes et des priorités affichées

Très liés au Plan national, les premiers contrats de plan (1984-1988) comportaient une **forte dimension « équipementière »** dont témoigne l'importance des crédits consacrés aux programmes routiers et autoroutiers. Ils

avaient également pour ambition de contribuer à la modernisation de l'économie française, en **accompagnant les restructurations industrielles** en cours dans certains secteurs (charbon, sidérurgie, textile). La formation professionnelle et l'enseignement supérieur entraient également dans le champ de la contractualisation.

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

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

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

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

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

ÉVOLUTION DU MONTANT DES CRÉDITS CONTRACTUALISÉS

(Hors DOM)

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

Source : DATAR

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

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

ÉVOLUTION DE LA PART DE L'ÉTAT ET DES RÉGIONS DANS LES CRÉDITS CONTRACTUALISÉS

(Hors DOM)

CPER	Part de l'Etat	Part des régions
1984 – 1988	60 %	40 %
1988 – 1993	55,4 %	44,6 %
1994 – 1999	52,1 %	47,9 %
2000 – 2006	49,5 %	50,5 %

Source : DATAR

- Un allongement progressif de la durée des contrats

La durée initiale des CPER, qui était calée sur celle du plan quinquennal national (cinq ans), n'a été respectée que pour les deux premières générations de contrats (1984-1988 et 1989-1993), l'abandon du plan en 1992 ayant permis par la suite un allongement progressif de la durée de contractualisation.

Ainsi, les contrats de plan suivants, théoriquement conclus pour la période 1994-1998, ont été prolongés jusqu'à la fin de l'année 1999, en raison de retards importants dans l'engagement des crédits.

Le choix d'une durée de sept ans pour la quatrième génération (2000-2006) s'explique, quant à lui, par le souci de faire correspondre la durée des CPER avec celle des documents uniques de programmation (DOCUP), instruments de mise en oeuvre de la politique régionale européenne.

II. UN BILAN EN DEMI-TEINTE

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

A. LES AVANCÉES PERMISES

1. L'affirmation du rôle des régions

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En outre, comme le soulignait notre collègue Pierre André dans un rapport d'information¹, la procédure des contrats de plan a favorisé le décloisonnement de l'Etat et contribué à sa modernisation.

B. DES CRITIQUES MULTIPLES

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

1. Un périmètre trop étendu

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

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

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

2. Un manque de lisibilité et une dilution des responsabilités

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

¹ *Les troisièmes contrats de plan Etat-régions (1994-1999) : une ambition inachevée*- Rapport d'information n° 446 de M. Pierre André, sénateur, au nom de la Délégation du Sénat pour la planification –juin 2000.

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

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

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

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

3. Un partenariat déséquilibré

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

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

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

4. Une mise en œuvre aléatoire

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

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

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

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

5. L'impécuniosité de l'Etat

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

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

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

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

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

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

DEUXIÈME PARTIE

L'AVIS DE LA DÉLÉGATION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. SÉLECTIONNER DES PRIORITÉS STRUCTURANTES POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

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

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

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

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

Une telle évolution des CPER serait **cohérente avec la réforme envisagée pour les fonds structurels** qui, selon les propositions formulées par la Commission européenne¹, prévoit un repositionnement de la politique régionale de l'Union européenne sur un nombre restreint d'enjeux centraux.

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION STRATÉGIQUE

1. Au niveau national

Votre rapporteur considère, à cet égard, que l'écueil de l'exhaustivité ne pourra être évité que par une **définition claire des priorités au niveau de l'Etat**,

¹ Voir annexe II

ce qui implique que celui-ci se dote d'une **vision prospective de l'aménagement du territoire**. Une telle approche fait aujourd'hui défaut.

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

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

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

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

2. A l'échelle régionale

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

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

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

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

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

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

II. QUELLE ARTICULATION AVEC LES AUTRES PROCÉDURES CONTRACTUELLES ?

A. LE VOLET TERRITORIAL DOIT-IL ÊTRE MAINTENU ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. QUELLE DURÉE POUR LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS ?

Le Gouvernement propose de réduire la durée des contrats de plan au motif **qu'il est difficile à l'Etat, compte tenu de l'incertitude entourant l'évolution des finances publiques, de s'engager sur le long terme**.

La durée de sept ans, choisie pour la quatrième génération de CPER par souci d'alignement sur la durée de mise en oeuvre de la politique régionale européenne est effectivement trop longue.

Certaines personnes entendues par votre rapporteur ont évoqué l'idée de **durées variables selon les opérations contractualisées**. Cette solution n'est pas satisfaisante car elle signifierait le renoncement à un cadre contractuel unique et laisserait les régions seules face à la logique sectorielle de chacun des ministères, au détriment de toute vision d'ensemble.

Le Conseil économique et social s'est, quant à lui, prononcé pour des contrats de programmation de trois ans, encadrés par des contrats de projets de neuf ans.

Votre rapporteur défend, pour sa part, l'idée d'une contractualisation sur une période intermédiaire (quatre ou cinq ans), c'est-à-dire un retour à ce qui prévalait à l'origine de la contractualisation Etat-régions.

D'abord, parce qu'il est nécessaire de **garder à cet instrument un caractère programmatoire**, qui garantisse aux collectivités contractantes comme aux acteurs privés intéressés (maîtres d'œuvre dans les projets d'infrastructures, entreprises bénéficiaires des aides économiques...) une **prévisibilité de l'action publique**. Dès lors que l'Etat a, au moment de contracter, une vision réaliste de ce qu'il peut financer, il ne doit pas être en mesure de revenir sur ses engagements tous les trois ans.

Ensuite, **l'élaboration d'un contrat de plan met en oeuvre une procédure lourde**, impliquant en amont des consultations multiples et des négociations fastidieuses. Il n'apparaît ainsi pas réaliste de vouloir s'imposer un tel exercice tous les trois ans. En outre, il est souhaitable de privilégier une durée

permettant d'acquérir, avant la renégociation, le recul nécessaire sur la mise en œuvre du précédent contrat.

Enfin, il convient de retenir une **durée compatible avec les délais de réalisation des projets d'envergure** pour l'aménagement du territoire, notamment dans le domaine des infrastructures.

Cependant, il apparaît indispensable, afin d'éviter à **l'avenir tout risque de dérapage des délais de réalisation** :

– de **distinguer clairement** dans le contrat entre les **opérations pouvant être immédiatement réalisées** et celles pour lesquelles des **études devront encore être conduites**, en vue d'une mise en œuvre dans un contrat ultérieur ;

– et de **privilégier l'inscription de « tranches fonctionnelles »** s'agissant des grandes opérations dans le domaine des infrastructures

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

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

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

Un récent rapport¹ de la Délégation à l'aménagement du territoire, de la Commission des Affaires économiques et de la Commission des Finances dans le cadre d'un groupe de travail commun a précisément mis l'accent sur **l'insuffisance de la péréquation interrégionale**, qui repose aujourd'hui essentiellement sur une dotation de péréquation comprise dans la dotation générale de fonctionnement (DGF) que l'Etat verse aux régions.

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

Cette péréquation devrait prendre la forme **d'un taux de cofinancement plus élevé pour les régions les moins favorisées.** Cette modulation est d'ailleurs déjà appliquée puisque l'Etat finance 63,5 % du contrat de plan en région

¹ *La péréquation interrégionale : vers une nouvelle égalité territoriale*- Rapport d'information n° 342 de MM Jean François-Poncet et Claude Belot, sénateurs, au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, de la commission des Finances et de la commission des Affaires économiques dans le cadre d'un groupe de travail commun sur la péréquation- Juin 2004.

Limousin, contre 39 % pour l'Ile-de-France. Il est souhaitable **d'amplifier ce mécanisme**, afin que, s'agissant des territoires défavorisés l'Etat fournisse une contribution supérieure à celle de régions aux capacités contributives limitées.

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

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

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

1. Garantir les financements de l'Etat

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

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

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

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

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

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

Par ailleurs, votre rapporteur plaide pour que la part du financement incombant à l'Etat sur un projet dont il a la maîtrise d'ouvrage ne puisse être

inférieure au montant de la taxe sur la valeur ajoutée, dans la mesure où il récupère celle-ci.

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

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

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

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

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

3. Evaluer régulièrement les actions réalisées

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

CONCLUSION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANNEXE I

LETTRE DE SAISINE DU PREMIER MINISTRE

ANNEXE II

LA RÉFORME DES FONDS STRUCTURELS

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

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

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

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

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

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

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

Ces crédits seraient répartis à part égale entre :

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

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

ANNEXE III

PERSONNES CONSULTÉES

- M. Jean-Pierre **Duport**, président de Réseau Ferré de France (RFF) ;
- M. Jean-Claude **Gaudin**, vice-président du Sénat, sénateur des Bouches-du-Rhône, Maire de Marseille ;
- M. Daniel **Hoeffel**, vice-président du Sénat, sénateur du Bas-Rhin, président de l'Association des Maires de France ;
- M. Nicolas **Jacquet**, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ;
- M. Gérard **Longuet**, sénateur de la Meuse, ancien président de l'Association des Régions de France (ARF) ;
- M. Olivier **Moulin**, conseiller à la Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale (DATAR) en charge de l'action régionale et des contrats de plan et Mme François **Alouis**, chargée de mission ;
- MM. Yvon **Ollivier**, inspecteur général des finances et Richard **Castera**, inspecteur général de l'administration, chargés de l'élaboration d'une synthèse des contributions sur l'avenir de la contractualisation Etat-régions ;
- M. Jean **Puech**, sénateur de l'Aveyron, ancien président de l'Assemblée des Départements de France (ADF) ;
- M. Michel **Sapin**, président de la région Centre, au nom de l'Association des régions de France (ARF).

ANNEXE IV

AUDITION DE M. NICOLAS JACQUET, DÉLÉGUÉ A L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE

M. Nicolas Jacquet, Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, a rappelé que les contrats de plan Etat-régions (CPER) représentaient à ce jour plus de trente cinq milliards d'euros financés à parité par l'Etat et par les régions. Par rapport à la première génération de contrats, ils disposent de trois fois plus de moyens (35 milliards d'euros au total pour la génération 2000 2006 contre 10,65 milliards d'euros pour la génération 1984 1988) et constituent de 15 à 20 % du budget d'investissement civil de l'Etat.

Il a relevé que la participation des régions était de plus en plus forte (4,3 milliards d'euros sur la période 1984 - 1988 soit 40 %, contre 17 milliards d'euros sur la période 2000 2006 soit 50 %) avant d'évoquer les priorités actuelles :

- une politique des transports plus équilibrée ;
- un accroissement des moyens en faveur de l'environnement ;
- une préoccupation croissante à l'égard de « l'immatériel » et de la « matière grise » ;
- une montée en puissance du volet territorial avec l'objectif d'y affecter 25 % des crédits contractualisés.

M. Nicolas Jacquet a indiqué que le taux d'exécution des crédits d'Etat atteignait 45,7 % à la fin de l'année 2003.

Il a ensuite dressé un bilan des contrats de plan Etat-régions. A l'actif, il a jugé que ceux-ci avaient constitué un outil :

- favorisant le dialogue entre l'Etat et ses partenaires territoriaux ;
- contribuant à l'affirmation du rôle de la région ;
- permettant de mener dans la durée un grand nombre de politiques de modernisation des territoires ;
- facilitant l'optimisation de la gestion des programmes communautaires.

Au passif, **M. Nicolas Jacquet** a évoqué la finalité devenue progressivement peu lisible des contrats ainsi que l'inadaptation de leur cadre budgétaire d'exécution. Il a jugé qu'ils n'avaient pas su se dégager de la « logique du plan » pour devenir les supports privilégiés des politiques d'aménagement du territoire. Il a relevé, à cet égard, que les contrats de plan concernaient près de vingt ministères et quelques 170 types d'actions, parfois sans rapport direct avec les objectifs d'aménagement du territoire.

Il a regretté la grande dispersion des financements en soulignant notamment l'existence de plus de 200 lignes budgétaires ainsi que les difficultés liées aux financements croisés. Il a encore estimé que la durée des contrats était trop longue pour s'adapter à l'évolution des cycles économiques.

Le délégué a estimé que les contrats -dont l'effet péréquateur est par ailleurs limité- étaient à repenser en profondeur pour tenir compte de deux enjeux majeurs : la nouvelle étape de la décentralisation et l'évolution prévisible des politiques régionales européennes.

Puis, **M. Nicolas Jacquet** a évoqué les grandes orientations retenues par le gouvernement lors du comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003.

Selon celles-ci, les nouveaux contrats de plan Etat-régions pourraient désormais :

- être maintenus comme support principal des coopérations entre l'État et les collectivités ;
- s'appuyer sur un partenariat privilégié avec les régions, sans exclure le niveau interrégional et les grandes métropoles ;
- être recentrés sur un nombre restreint de politiques structurantes ;
- avoir une durée plus courte ;
- permettre une intervention modulée de l'État ;
- disposer d'un cadre budgétaire plus stable ;
- exiger des outils de « cadrage stratégique ».

Le délégué a ensuite précisé quel était le calendrier souhaité :

- une large concertation au premier semestre 2004 ;
- un rapport de synthèse des contributions et l'esquisse d'un nouveau cadre contractuel à l'automne 2004 ;
- l'examen des conclusions du débat et la formalisation des principes d'une nouvelle politique contractuelle lors d'un CIADT à la fin de l'année 2004 ;
- une phase de négociation sur la base du nouveau schéma contractuel en 2006 ;
- enfin, en 2007, l'engagement de la nouvelle politique contractuelle.

M. Nicolas Jacquet a enfin évoqué ce qu'il a considéré comme les points-clés du débat.

Il a, tout d'abord, distingué quatre questions d'ordre politique concernant :

- les conséquences de la décentralisation : champs thématiques des contrats de plan, partenaires, modes d'intervention ;

– la prise en compte de la péréquation : il a relevé à cet égard que si les contrats de plan n’avaient pas vocation à jouer un rôle de péréquation, ils pouvaient apporter une autre forme de concours à travers une modulation des interventions de l’État dans ses grandes politiques structurantes ;

– l’articulation avec la nouvelle politique régionale européenne ;

– la prise en compte des différents niveaux d’intervention territoriale avec l’échelon interrégional, celui des grandes métropoles et celui des pays et des agglomérations.

M. Nicolas Jacquet a ensuite signalé deux problèmes importants qu’il a qualifiés de techniques :

– la construction d’un cadre d’orientations stratégiques opérationnel et d’une durée de dix ans environ qui assurerait la cohérence des politiques publiques de l’État, des régions et des autres collectivités dans leurs compétences propres ; les contrats de plan Etat-régions pourraient alors prendre la forme d’une convention d’exécution centrée sur un petit nombre de politiques et de projets ;

– la recherche d’un cadre budgétaire permettant de simplifier la gestion des contrats (réduction du nombre de lignes budgétaires, gestion par programme) ; sur ce point, le délégué s’est demandé s’il ne convenait pas d’envisager un dispositif permettant d’assurer de façon pérenne les engagements de l’État (loi de programmation, dotations dédiées ...) et de réunir les financements des contrats sur un très petit nombre de lignes de programme pour permettre une fongibilité maximale des crédits.

Après avoir constaté que le cadre actuel de la loi organique relative aux lois de finances ne permettait pas d’identifier les crédits des contrats de plan au sein des missions et des programmes, il a estimé que le document de politique transversale semblait, en revanche, constituer une piste intéressante pour éclairer le débat budgétaire sur les moyens consacrés par les ministres aux CPER.

En tout état de cause, a-t-il conclu, il conviendra d’assurer une bonne évaluation de ces politiques.

M. François Gerbaud, rapporteur, s’est d’abord interrogé sur le rôle futur de la DATAR dans la mise en œuvre de la décentralisation compte tenu, par ailleurs, des nécessités d’une adaptation permanente à un « monde qui change ». Il s’est ensuite demandé si l’Etat aurait, à l’avenir, un rôle de stratège, de régulateur ou d’autorité régaliennne en matière d’aménagement du territoire.

M. François Gerbaud, rapporteur, a, enfin, demandé au délégué s’il était souhaitable, pour l’État, de contractualiser avec les pays.

M. Jean François-Poncet, président, a souligné les convergences des analyses de la Délégation à l’aménagement du territoire et à l’action régionale (DATAR) avec celles de la Délégation du Sénat : l’Etat doit avoir une « vision du territoire » et les contrats de plan Etat-régions constituent un instrument important pour la mettre en œuvre.

Il a ensuite estimé que l'Etat devrait, aussi, privilégier la coopération interrégionale afin de lutter contre le « tropisme territorial » des régions.

Après avoir rappelé tout l'intérêt qu'il accordait à la péréquation, **M. Jean François-Poncet, président**, s'est déclaré très inquiet sur l'avenir des fonds structurels européens.

Il a encore jugé tout à fait inopportune la suppression –envisagée au sein de la Commission européenne- des aides aux grandes entreprises, avant de plaider en faveur d'une contractualisation de l'Etat avec les grandes métropoles mais pas avec les pays.

En réponse aux intervenants, **M. Nicolas Jacquet** a rappelé que le comité interministériel d'aménagement et de développement durable du territoire de décembre 2002 avait défini deux grands objectifs en matière d'aménagement du territoire :

- aider les territoires à créer de la richesse ;
- préparer ces territoires aux grandes mutations liées à la démographie, aux évolutions industrielles et résidentielles, à la nouvelle économie des loisirs, au recentrage de l'Europe vers l'Est...

Après avoir évoqué les efforts considérables déployés par un certain nombre d'Etats asiatiques (Chine, Corée du sud, Hong Kong) pour créer des zones économiques performantes regroupant notamment dans un même lieu les industries de pointe et les potentiels de recherche, **M. Nicolas Jacquet** a souligné l'importance d'une approche transversale en matière d'aménagement du territoire.

Il a jugé, à cet égard, positif le rapprochement des secteurs de l'équipement et de l'aménagement du territoire au sein d'un même ministère, avant d'estimer que l'Etat devait être tout à la fois observateur et accompagnateur des volontés locales.

Plaidant lui aussi en faveur de l'échelon interrégional, le délégué a estimé, en revanche, qu'après une première étape au cours de laquelle l'Etat avait fortement soutenu le démarrage et la mise en place des structures de pays, il convenait peut-être, dans le cadre de la redéfinition des contrats de plan et de la mise en œuvre d'une nouvelle étape de décentralisation, de laisser aux collectivités territoriales le soin de poursuivre cette politique. Il a cependant tenu à préciser que, compte tenu des besoins en la matière, l'Etat pouvait recentrer ses interventions sur les missions d'ingénierie. Il a enfin manifesté un optimisme mesuré quant aux chances pour la France d'obtenir, après 2006, le maintien des aides régionales européennes au titre de l'Objectif 2.

Evoquant une étude récente de la DATAR sur les questions de prospective, **M. Jean François-Poncet**, président, a regretté que le document ne prévoie pas d'associer le Parlement au conseil de prospective et de dynamique des territoires ni à l'observatoire des territoires dont il est proposé la création. Il a ensuite jugé que l'étude était bien silencieuse sur la mondialisation et ses

conséquences, notamment la délocalisation des cerveaux, des capitaux et des capacités productives dont souffre notre pays.

Après avoir estimé souhaitable une fusion de la DATAR avec le commissariat général du plan, **M. Jean François-Poncet, président**, a appelé de ses voeux une étude comparative analysant notamment les raisons des succès enregistrés par la Grande-Bretagne dans le domaine de la croissance et de l'emploi.

En réponse, **M. Nicolas Jacquet** a indiqué que si la DATAR était chargée de la prospective territoriale, la prospective « sociétale » et la prospective économique relevaient respectivement du commissariat général du plan et du conseil d'analyse économique. Il a pris bonne note de la suggestion du président de la Délégation concernant le conseil de prospective et de dynamique des territoires et confirmé que le projet de décret relatif à l'observatoire des territoires prévoyait bien la participation de parlementaires.

Le Premier Ministre

Paris, le 01 MARS 2004

N° - 4 4 4

Un Monsieur le Président,

Dans le cadre de la nouvelle étape de la décentralisation, le Gouvernement souhaite faire évoluer les outils de la politique d'aménagement du territoire qui doivent pleinement intégrer le nouvel équilibre des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Cette ambition concerne au premier chef la politique contractuelle menée entre l'Etat et les régions depuis bientôt deux décennies, par le biais des contrats de plan.

Ces contrats ont incontestablement fait avancer le dialogue entre l'Etat et ses partenaires territoriaux. Ils ont largement contribué à l'affirmation du rôle de la région en matière d'aménagement du territoire. Ils ont aussi permis de mener dans la durée un grand nombre de politiques de modernisation des territoires et d'optimiser la gestion par la France des programmes communautaires de développement régional.

Après vingt ans d'existence, force est toutefois de constater que cet outil rencontre des limites de plus en plus marquées :

- sa finalité est devenue progressivement peu lisible, dans la mesure où il couvre un beaucoup trop grand nombre d'objectifs et de champs ministériels. Au gré des négociations, les risques de surenchère dans les thèmes abordés et dans les ambitions financières l'ont parfois emporté sur la recherche de priorités stratégiques.
- la procédure fait l'objet de critiques de plus en plus nombreuses : dispersion des financements, degré de péréquation variable, évaluation lacunaire, rigidité des cadres budgétaires, inadéquation de la durée des contrats aux cycles économiques et aux mandats des exécutifs régionaux, partenariat déséquilibré,
- l'exécution des contrats est de plus en plus difficile : alors qu'ils affichent des engagements financiers de plus en plus importants d'une génération à l'autre, leurs taux réels d'exécution sont en baisse du fait de la faible maturité d'un grand nombre de projets et des dérives de coûts.

Monsieur Jean FRANCOIS-PONCET
Ancien ministre
Sénateur
Président de la délégation du Sénat
à l'aménagement et au développement durable du territoire
Sénat
15 rue de Vaugirard
75014 PARIS CEDEX 14

Mais c'est surtout la nouvelle étape de décentralisation qui justifie de repenser en profondeur les contrats de plan, car elle ouvre de nouveaux champs de compétences partagées entre l'Etat, les régions, mais aussi les départements ou les villes. C'est notamment le cas dans le domaine de la formation, des transports ou des aides aux entreprises. Elle conduit enfin à repenser la méthode et le périmètre de ces contrats, tout en réaffirmant l'intérêt d'une action conjointe.

La décentralisation doit également aller de pair avec une action péréquatrice de l'Etat, qui figure désormais dans la Constitution. Cette action ne peut pas uniquement reposer sur une réforme des mécanismes de compensation des inégalités de ressources entre collectivités. Elle suppose également une plus forte modulation des interventions de l'Etat dans le cadre de ses compétences propres, ce que la contractualisation doit favoriser davantage que par le passé.

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

Toutes ces raisons conduisent le Gouvernement à souhaiter que s'engage dès cette année une large concertation sur l'avenir des contrats de plan Etat-Régions.

Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, que j'ai réuni le 18 décembre dernier, a arrêté à cet effet des orientations sur lesquelles je souhaite recueillir l'avis des délégations à l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale et du Sénat, du Conseil Economique et Social, de l'Association des Régions de France et des autres grandes associations d'élus sur les bases suivantes :

- dans le cadre de responsabilités mieux identifiées, le Gouvernement considère que la contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales reste le meilleur support d'une coopération réussie entre des régions aux compétences plus étendues et un Etat recentré sur un nombre restreint de politiques structurantes ;
- les régions ont vocation à demeurer les partenaires privilégiées de l'Etat, compte tenu des compétences que leur reconnaît la loi en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, tout en veillant à une meilleure prise en compte des enjeux qui se situent à l'échelle interrégionale (possibilité de contractualiser avec des groupes de régions) ou au niveau des grandes métropoles ;
- ce nouveau cadre contractuel pourrait être mis en place à l'issue des contrats actuellement en cours qui se dérouleront jusqu'à leur terme ;
- le Gouvernement propose que les futurs contrats portent sur une durée plus courte, sur un plus petit nombre de politiques structurantes et que soient mis en place parallèlement des cadres budgétaires plus stables, permettant aux partenaires d'honorer leurs engagements. Le nouveau cadre contractuel devrait, dans le même temps, permettre de mieux inscrire l'action publique dans une vision à long terme, ce qui suppose sans doute d'encadrer les contrats, lorsqu'il y sera fait recours, par de véritables documents ou orientations stratégiques élaborés au niveau national et régional ;

- en matière de péréquation, le Gouvernement souhaite que cette nouvelle politique puisse se traduire par une plus forte modulation de l'intervention de l'Etat entre les régions, tenant compte des besoins propres à chaque région, de sa capacité contributive et des enjeux de solidarité nationale comme l'aménagement du territoire.

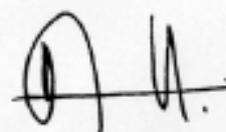
Sur l'ensemble de ces orientations et plus largement sur le cadre à donner à cette nouvelle politique, je souhaiterais que vous puissiez intégrer ces réflexions à votre programme de travail de l'année en cours afin de pouvoir disposer de l'avis de votre délégation pour l'été 2004, pour que le Gouvernement puisse formaliser les principes de cette nouvelle politique contractuelle d'ici la fin de cette année.

M. Jean Paul DELEVOYE, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, et la DATAR animeront cette consultation, en mettant à votre disposition les éléments de cadrage, d'évaluation ou de réflexion qui vous paraîtraient utiles.

J'ai chargé M. Yvon OLLIVIER, inspecteur général des finances et M. Richard CASTERA, inspecteur général de l'administration d'élaborer, en liaison avec la DATAR, une synthèse des contributions recueillies, afin de préparer les décisions gouvernementales. Ils se tiennent à votre disposition et je vous remercie de bien vouloir leur adresser vos conclusions.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Tur un moment



Jean-Pierre RAFFARIN