

# LES PROCEDURES CONTRACTUELLES EN FRANCE : ESSAI DE BILAN

## Nécessité et limites de l'organisation des relations entre acteurs publics dans une République « une, indivisible et décentralisée »

Christophe Demazière  
Université de Tours  
UMR CITERES 6173  
demaziere@univ-tours.fr

Au cours des dernières décennies, l'Etat et les collectivités territoriales ont pris insensiblement l'habitude de mener conjointement des actions publiques formalisées sous la forme de contrats assortis d'engagement financiers. Le contrat de plan Etat-région est l'exemple le plus connu – et aujourd'hui le plus débattu – de ces modes contractuels de relations. On peut également citer les contrats de pays et contrats de villes moyennes initiés dans les années 1970, les contrats d'agglomération qui sont apparus dans les années 1990, ou les futurs contrats métropolitains qui seraient mis en place à partir de 2007. Bref, les contrats sont aujourd'hui légion, d'autant plus que les collectivités territoriales – notamment les régions – ont repris à leur compte cette méthode pour nouer des relations avec d'autres collectivités, sans solliciter le concours de l'Etat. Aujourd'hui, la variété des territoires concernés, la multiplication d'acteurs publics impliqués, le foisonnement des procédures et les résultats inégaux des procédures contractuelles peuvent interroger.

L'essor des relations contractuelles s'est produit au moment même où les premières lois de décentralisation consacraient l'autonomie de chaque rang de collectivité et attribuaient des « blocs de compétences ». Le paradoxe n'est qu'apparent : les contrats d'action publique ont largement facilité la mise en œuvre de la décentralisation, en favorisant le repositionnement de l'Etat et en légitimant chaque rang de collectivité locale dans un nouveau rôle. Mais les procédures contractuelles n'ont pas que des avantages. En 2003 et 2004, au moment de la mise en œuvre d'une nouvelle phase de la décentralisation, le principe du contrat et ses modalités d'application ont fait l'objet, à l'initiative du gouvernement Raffarin, d'un vaste débat. La multiplication des contrats, les difficultés récurrentes d'exécution et la perspective de pouvoirs accrus pour les collectivités territoriales nécessitaient un réexamen des vertus et défauts de ce mode d'action publique. Le vif intérêt marqué par les régions aux contrats de plan Etat-région, les rapports parlementaires et le lancement par le gouvernement de nouveaux contrats (« contrats de site », perspective de « contrats métropolitains ») montrent que la contractualisation territoriale conserve d'importants avantages, mais sera amenée à évoluer pour être plus efficace et plus lisible<sup>1</sup>.

### **1. Pourquoi passer contrat ?**

Au sens juridique, le contrat est un accord qui fixe les obligations réciproques des parties et qui est régi par le droit. Dans le domaine des politiques publiques, et en particulier en

---

<sup>1</sup> Ce texte a été écrit fin 2005. L'analyse n'intègre donc pas les contrats de projet Etat-région 2007-2013, dont le calendrier et les modalités de négociation ont été rendues publiques début 2006.

aménagement du territoire, le terme de contrat concrétise davantage la formalisation d'un processus de coopération entre acteurs. Un contrat de plan Etat-région, un contrat d'agglomération ou un contrat de pays affichent une volonté partagée par leurs signataires d'atteindre un ou plusieurs objectifs communs. Ils énoncent des actions sur lesquels les signataires s'accordent, fixent un échéancier pour la réalisation et déterminent les contributions financières respectives de chacun. La maîtrise d'ouvrage d'un projet peut également être fixée d'un commun accord, mais est généralement déterminée par les compétences de chacun des acteurs publics concernés<sup>2</sup>. Mais, à la différence du contrat juridique, la non réalisation d'une action figurant au contrat d'action publique, ou le défaut d'implication d'un des « partenaires » ne pourra pas être tranché par le juge.

L'appellation de contrat prête donc à confusion. Il y a accord sur un mode de faire, engagement sur des règles d'action commune qui seront respectées autant que faire se peut. Mais le bon déroulement du contrat peut être remis en cause à tout moment. En particulier, le sort des contrats semble lié aux échéances électorales, qu'il s'agisse d'afficher préalablement des actions qui ne pourront effectivement être mises en œuvre pour des raisons techniques ou d'ordre financier, ou lorsque les signataires conviennent que le renouvellement ou la révision du contrat ne pourront, en raison des enjeux, intervenir qu'une fois l'élection passée. Dès lors, quel est l'intérêt des contrats et pourquoi ceux-ci se sont-ils multipliés ? En réalité, la logique contractuelle tente de traduire la nécessité de nouveaux modes d'action publique, marqués par la pluralité des acteurs, la complexité des questions à résoudre et la rareté des moyens pour satisfaire des objectifs croissants.

En France, l'essor de la contractualisation s'inscrit dans le contexte de la décentralisation des années 1980, qui a permis désormais aux collectivités locales de d'initier et de mettre en œuvre des politiques décidées localement, et qui a induit par ailleurs un repositionnement des services de l'Etat. Selon Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (1996, p. 591), dans de nombreux domaines, l'action publique dépend désormais d'un « ajustement mutuel » entre l'Etat et les collectivités territoriales. La coopération entre les différents pouvoirs publics va s'exprimer à travers les relations contractuelles. L'Etat initie les Contrats de Plan Etat – Région, auxquels les conseils régionaux participent fortement tout en lançant leurs propres politiques contractuelles avec des territoires infra-régionaux. Un peu plus tard, ils seront imités par certains Conseils Généraux qui lancent leurs propres politiques contractuelles (Eure-et-Loir, Alpes –Maritimes...).

La décentralisation a renouvelé le contexte d'action publique en mettant davantage à égalité Etat et collectivités territoriales, dans le processus d'élaboration et de décision des politiques. Voyant disparaître la tutelle administrative, municipalités, conseils généraux et conseils régionaux étaient désormais en position de négocier avec l'Etat les décisions publiques concernant leurs espaces. De son côté, l'autorité administrative centrale devait trouver d'autres moyens de persuasion que les circulaires et instructions qui s'imposaient autrefois aux autorités locales. Le contrat a été un substitut à la perte de pouvoir de l'Etat. L'investissement de celui-ci dans la logique contractuelle traduit son repositionnement vers un rôle d'animation. De leur côté, les collectivités locales ont besoin de nouer des relations avec les acteurs publics situés à d'autres niveaux. La logique des blocs de compétence – qui constitue sur le papier des ensembles cohérents d'action, répartis thématiquement entre

---

<sup>2</sup> Ainsi, un contrat de plan Etat-région peut contenir le financement d'actions qui ne seront réalisées par aucun des signataires, mais confiées à une commune ou à un établissement public de coopération intercommunale. De même, un contrat de pays prévoit des actions qui ne peuvent être réalisées par le pays lui-même, puisque celui-ci n'est pas maître d'ouvrage.

communes, départements et régions – est trompeuse. Elle est rapidement apparue impraticable. En réalité, la répartition des compétences entre les différentes collectivités appelait inéluctablement des accords, ne serait-ce qu'au niveau des financements. Les démarches contractuelles ont donc été mobilisées pour assouplir les nouveaux partages d'action entre Etat et collectivités locales qui venaient d'être définis par les textes.

Au moment même où intervient la décentralisation, l'Etat et les collectivités locales vont également être confrontés à la manifestation de disparités territoriales renouvelées, qui ont des incidences fortes sur les expressions sociales ou politiques. La politique de la ville, la promotion de l'intercommunalité en milieu urbain, le développement des territoires ruraux ou encore la volonté de préserver l'environnement sont autant de réponses à des préoccupations publiques croissantes, auxquelles la traditionnelle méthode des subventions sectorielles ne correspond pas. Les politiques élaborées sont pluridimensionnelles, basées sur les spécificités des problèmes et des lieux et « partenariales ». L'élaboration de contrats territorialisés (tels que les contrats de ville, d'agglomération ou de pays) vise à mettre en synergie les acteurs des domaines de l'urbanisme, du logement, de l'emploi, de l'école, des loisirs, des services publics... Les collectivités locales permettent une mobilisation large des acteurs et des ressources. A l'inverse, négliger tel ou tel pouvoir local peut induire des actions moins légitimes, donc moins efficaces.

Enfin, la croissance des coûts des projets – assise notamment sur les évolutions techniques, la prise en compte des questions d'environnement, ou l'injonction à la qualité – met en lumière les limites du budget de l'Etat, et ce dès les années 1980. Financièrement, l'Etat ne peut plus élaborer et conduire seul les politiques territoriales. Les collectivités territoriales représentent aujourd'hui près de 70% des investissements publics. Le contrat permet à la fois à l'Etat de solliciter le concours des collectivités territoriales – voire de l'Union Européenne – et d'asseoir le développement d'organisations participant de la recomposition des territoires, comme les structures intercommunales ou les « pays ».

## **2. L'irrésistible essor de la contractualisation**

Les premiers contrats entre acteurs publics apparaissent dans les années 1970. Ils sont proposés par l'Etat aux communes et à leurs groupements, rompant avec la logique descendante manifestée dans la relations aux grandes villes dans les années 1960 (politique des métropoles d'équilibre, puis création autoritaire de communautés urbaines). En s'intéressant aux villes moyennes ou aux espaces ruraux retirés, l'Etat est conduit à composer avec des territoires hétérogènes, où la résolution des problèmes d'équipement et de développement ne va pas de soi.

Après la signature en 1970 de contrats-plan entre l'Etat et les communautés urbaines, la contractualisation territoriale débute véritablement avec les contrats de villes moyennes. Entre 1973 et 1982, plus de soixante-dix communes ayant de 20 000 à 100 000 habitants bénéficient de tels contrats. D'une durée de trois ans, ceux-ci avaient comme objectifs principaux l'amélioration de la qualité de la vie urbaine, la réalisation d'équipements et le développement économique. L'aide attribuée était globale, forfaitaire et non révisable. Les crédits qui ont été consacrés à de tels contrats par l'Etat équivalent à ceux consommés par la politique des métropoles d'équilibre.

En parallèle, les contrats de pays sont instaurés en 1975 au profit des communes de milieu rural groupées en SIVOM. Il s'agit de freiner la tendance au dépeuplement de certains espaces régionaux et de répondre à une forte demande d'élus locaux ou de militants associatifs – en Bretagne, par exemple. Le contrat de pays vise le renforcement des solidarités et la prise en charge du développement par les acteurs locaux, en fonction des spécificités de leur territoire. 357 contrats de pays ont été signés entre 1975 et 1981. Ils concernent au total 8 000 communes et 5 millions d'habitants.

Le CIAT du 25 juin 1976 décide de poursuivre la politique en en laissant progressivement la responsabilité aux instances régionales. L'essentiel des dotations sera désormais d'origine régionale, l'Etat cautionnant la démarche. Cette régionalisation de la procédure reflète une évolution majeure de l'action publique en faveur d'une logique ni descendante ni ascendante, mais régionale. Comme nous le verrons plus loin, de nombreuses régions prolongeront la démarche tant en direction des territoires ruraux que des espaces urbains.

Cependant, c'est avec les contrats de plan Etat-région (CPER) que la contractualisation émerge sur la scène publique. La méthode et les objectifs des CPER sont fixés dans les articles 11 à 16 de la loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Les collectivités régionales doivent élaborer leur propre plan, couvrant une période de cinq ans, à l'identique du plan national. Sur la base de ce plan, le conseil régional peut contractualiser avec l'Etat, à condition que ses orientations soient compatibles avec celles du plan national. Au moment où la collectivité régionale en était encore à ses balbutiements, les CPER vont devenir un outil essentiel de coopération entre l'Etat et les régions. Il s'agit pour l'Etat de passer d'une démarche unilatérale de programmation à la mise en place de projets élaborés en concertation. Les CPER permettent également aux conseils régionaux d'acquérir une légitimité de coordination des politiques menées dans la région, sans qu'il y ait tutelle sur les autres collectivités.

**Tableau 1 : Les contrats de plan Etat-région, des volumes financiers croissants (en milliards d'euros)**

	1984-88	1989-93	1994-99	2000-2006
Apport de l'Etat	6,38 (60%)	8,59 (55,4%)	12,02 (52,1%)	16,63 (49,5%)
Apport des régions	4,27 (40%)	6,91 (44,6%)	11,05 (47,9%)	16,97 (50,5%)
Total (hors DOM)	10,65	15,5	23,08	33,6

Source : DATAR

Au fil du temps, la pratique contractuelle va prendre de l'ampleur, mais également évoluer dans ses objectifs. La première génération de CPER coïncide avec le IX<sup>ème</sup> plan (1984 – 1988), qui cherche à lutter contre le ralentissement de la croissance économique et à faciliter les mutations technologiques de l'industrie. Le premier poste budgétaire est celui des transports, en particulier des programmes routiers et autoroutiers (38% des montants). Il s'agit d'équiper le territoire pour moderniser l'économie nationale. Viennent ensuite, avec respectivement 17, 11% et 10% des montants, le développement économique, le domaine sanitaire et social et la formation professionnelle et universitaire. L'aménagement du territoire, les équipements sportifs et culturels, le tourisme et la recherche occupent une place moindre. Les premiers contrats démontrent la viabilité de la procédure : les plans contractualisés présentent des taux de réalisation plus élevés que les plans de la nation où l'Etat s'engage seul.

Au vu de ce succès, la pratique est pérennisée et les sommes contractualisées progressent. Pour la deuxième génération de CPER (1989 - 1993), il y a intégration des contrats de ville,

du plan Université 2000, des plans d'infrastructures et des conventions culturelles. L'Etat veille à sélectionner plus précisément les projets et surtout à mettre en oeuvre des traitements spécifiques pour certaines zones du territoire. On passe de contrats outils de planification économique à des contrats outils d'aménagement du territoire. Du reste, le pilotage du dispositif passe progressivement du Commissariat Général du Plan à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale. Par ailleurs, la dimension européenne est intégrée dans la conception des actions, l'apport des fonds structurels européens permettant de compléter les financements nationaux.

Le CPER perd sa vocation de planification économique quand le plan national est abandonné, en 1993, et lorsque les régions elles-mêmes répugnent à élaborer un plan régional<sup>3</sup>. Mais, en assurant la rencontre des objectifs nationaux et régionaux, le CPER permet à l'ensemble des acteurs publics de développer des politiques territoriales concertées, au moment où l'intégration européenne et l'internationalisation des échanges entraînent des mutations économiques et sociales accélérées, qui ont des traductions spatiales importantes<sup>4</sup>.

La dimension territoriale des CPER sera renforcée avec l'introduction du principe de péréquation. Les deux premières générations de CPER se sont caractérisées par une règle implicite selon laquelle l'Etat fixe sa propre contribution proportionnellement à celle des régions. De fait, l'Etat favorisait les régions qui faisaient un effort financier, et non pas les régions qui avaient le plus de besoins. Ce souci de parité entraine en conflit avec une revendication des régions : la péréquation. Les CIAT du 23 juillet 1992 et du 12 juillet 1993 ont permis d'affirmer une volonté correctrice et égalitaire de l'Etat. Il s'est agi désormais de mieux harmoniser les interventions des différents acteurs, de les concentrer sur des zones géographiques ou des secteurs économiques prioritaires, d'assurer un rééquilibrage entre les régions. Depuis lors, les CPER s'inscrivent officiellement dans une vision de développement équilibré du territoire national. Pour la période 1994-1999, l'apport financier de l'Etat a été modulé en fonction du potentiel fiscal, du niveau de chômage et de la situation de l'emploi de chaque région. Pour la période 2000-2006, la volonté de péréquation a été à nouveau affirmée, même si la fourchette des écarts de dotations entre régions a été resserrée. De plus, certaines régions jusqu'alors jugées non prioritaires ont fait l'objet d'un contrat plus avantageux ; tel est le cas en particulier de l'Ile-de-France et dans une moindre mesure de Provence-Alpes-Côte d'Azur ou du Centre.

Le tableau 2 montre que les régions rencontrant des difficultés structurelles de développement bénéficient d'un appui de l'Etat, se traduisant par une dotation atteignant jusqu'à plus de 60% du total (cas du Limousin et de l'Auvergne). Les régions qui ont un potentiel fiscal ou une situation d'emploi plus favorables bénéficient de concours moindres de l'Etat, en termes relatifs ; c'est le cas notamment de l'Ile-de-France et la Basse-Normandie. Par contre, les sommes totales engagées sont très variables selon les contrats : de 500 millions environ à près de 8 milliards d'euros. Cependant, si les sommes engagées reflètent un écart de 1 à 15 entre le CPER de la Corse et celui de l'Ile-de-France, les dotations par habitant se révèlent beaucoup plus favorables à la Corse.

---

<sup>3</sup> Le plan régional a été remplacé par un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire dans le cadre de la loi 99-533 du 25 juin 1999.

<sup>4</sup> Le lien entre mutations économiques et sociales et dynamiques de territoires a été mis en évidence par de nombreux chercheurs au cours des années 1990. L'ingénieur et sociologue Pierre Veltz a évoqué une « économie d'archipel », le géographe Olivier Dollfus a pointé les « villes et les vides » modelés par la mondialisation, l'économiste Alain Lipietz a analysé la « société en sablier ». Au même moment, « cohésion sociale », « cohérence territoriale » et « mixité » sont devenus des leitmotiv des politiques publiques.

**Tableau 2 : Part relative des contrats de plan Etat-région 2000-2006 en France métropolitaine, hors grands programmes et programmes interrégionaux**

	Etat	Conseil régional	Total (en millions d'euros)
Ile-de-France	39,09%	60,91%	7 662
Basse-Normandie	41,39%	58,61%	1 304
Haute-Normandie	48,64%	51,36%	1 022
Picardie	48,77%	51,23%	942
Champagne-Ardenne	49,30%	50,70%	745
Aquitaine	50,12%	49,88%	1 442
Rhône-Alpes	50,56%	49,44%	2 515
Provence-Alpes-Côte d'Azur	51,03%	48,97%	2 186
Midi-Pyrénées	51,21%	48,79%	1 668
Alsace	51,58%	48,42%	880
Corse	51,84%	48,16%	480
Centre	53,32%	47,68%	1 049
Pays de la Loire	52,70%	47,30%	1 317
Languedoc-Roussillon	52,76%	47,24%	1 310
Bourgogne	53,13%	46,87%	708
Poitou-Charentes	53,16%	46,84%	919
Franche-Comté	54,01%	45,99%	622
Lorraine	54,52%	45,48%	1 498
Bretagne	58,14%	41,86%	1 560
Nord-Pas-de-Calais	58,48%	40,52%	2 576
Auvergne	60,23%	39,77%	676
Limousin	63,55%	36,45%	516

Source : DATAR

### **3. Des politiques régionales autonomes**

Si les conseils régionaux participent activement aux CPER et revendiquent aujourd'hui unanimement le maintien de cette procédure, ils ont également développé des politiques contractuelles autonomes en direction d'espaces infra-régionaux. Certains se sont appropriés des politiques nationales qui incitaient les régions à passer contrat avec des groupements de communes. D'autres ont conçu progressivement leurs propres politiques, en réponse à des demandes récurrentes d'élus ruraux ou urbains. Enfin, plus récemment, certains Conseils Généraux ont également affirmé leur volonté de développer des politiques de pays ou d'agglomération, basées sur des critères et des procédures propres d'attribution. Grâce à ces divers soutiens, il est avéré que de très nombreuses actions locales ont pu être mises en œuvre, répondant au plus près des besoins de groupes-cibles (agriculteurs, entreprises artisanales ou industrielles, jeunes, personnes âgées, familles...) sur chaque territoire concerné. On peut cependant s'interroger sur les méthodes d'élaboration des contrats, sur les effets d'entraînement des réalisations et sur l'absence apparente d'articulation entre les différentes procédures.

L'approche contractuelle de l'aménagement du territoire par la région, voulue à la fois par l'Etat et par les Etablissements Publics Régionaux dans le cadre des contrats de pays des années 1970, a connu de nouveaux développements dans le contexte de la décentralisation. Ainsi, la loi 83-8 du 7 janvier 1983, qui fixe la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, propose la mise en place de Chartes Intercommunales de Développement et d'Aménagement (CIDA), qui se substituent aux plans d'aménagement rural. Les CIDA permettent la planification et la programmation

d'équipements dans le cadre d'une micro-région<sup>5</sup>. La procédure des CIDA laisse une très grande part d'initiative aux communes : celles-ci déterminent seules le périmètre du territoire concerné, qui sera ensuite validé par le représentant de l'Etat. De fait, le périmètre des chartes sera très variable : de trois à communes à un arrondissement, le cas le plus fréquent étant celui de deux ou trois cantons, regroupant 30 à 50 communes rurales. La liberté s'exprime également lorsque les communes regroupées définissent et organisent à leur convenance les modalités de concertation avec l'Etat, le Conseil Régional, le Conseil Général et les acteurs socioprofessionnels pour l'élaboration de la charte.

Associées sur cette base, les municipalités passent ensuite des conventions avec les collectivités de rang supérieur et l'Etat, afin de mettre en œuvre les projets ou programmes inscrits. Soixante chartes pilotes ont été lancées entre 1983 et 1985, puis la démarche s'est généralisée. En raison de la flexibilité de la procédure, les sources de financement sont diverses : les communes elles-mêmes, l'Union Européenne, l'Etat, les Conseils Régionaux, les Conseils Généraux, les chambres consulaires... L'implication des Conseils Régionaux est variable, certains menant simplement une politique d'information auprès des élus (Rhône-Alpes, Bretagne, Picardie) et la plupart des autres s'engageant résolument dans l'animation du territoire. A l'intérieur d'une tendance nette à la constitution de politiques autonomes, les régions Limousin et Centre offrent des points de vue contrastés sur les avantages et les limites des relations région-territoires.

En 1987, le Conseil Régional du Limousin décide de mettre fin à sa politique de contrat de pays, prenant acte de la mise en place de CIDA et souhaitant participer à leur traduction opérationnelle. La nouvelle politique de développement rural prend le nom de Contrat Régional de Développement Local (CRDL). Cette nouvelle politique vise à la fois le développement économique, le maintien du patrimoine bâti, l'essor du tourisme et le développement social et culturel. Cette politique s'adresse aux syndicats intercommunaux initiant des CIDA, mais il leur est demandé de recourir en priorité aux lignes budgétaires régionales – les autres acteurs publics, dont l'Etat, étant mis à l'arrière-plan – et de disposer d'un « agent de développement » chargé du suivi de la procédure. Celui-ci a notamment pour fonction d'alimenter le contenu du CRDL par des réflexions ou des bilans-diagnostic menés dans le cadre des chartes, par des propositions d'organismes départementaux et régionaux tels que les chambres consulaires et par des échanges avec des membres de la société civile. En plus de mettre en exergue une liste d'orientation ou de projets, qui constituent un programme de développement local, le contrat proprement dit consiste en une liste d'actions précisant notamment les aspects financiers, qui sera maître d'ouvrage, quels seront les bénéficiaires, la durée de l'action. Par contre, le montant maximum de l'enveloppe financière pouvant être attribué est défini à partir de critères définis par la Région<sup>6</sup>. Si le CRDL est cosigné par le président de région et le président de la structure locale, les « partenaires » ne sont pas à égalité : la région édicte des règles et le territoire doit s'y plier.

Telle est du moins l'apparence car les différents bilans des deux générations de CRDL révéleront les failles du dispositif<sup>7</sup>. De 1987 à 1999, la Région a contractualisé avec 37

---

<sup>5</sup> L'article 29 de la loi s'énonce comme suit : « Les communes peuvent élaborer et approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement qui définissent les perspectives à moyen terme de leur développement économique, social et culturel, déterminent les programmes d'action correspondants, précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics ».

<sup>6</sup> Montant maximum d'un contrat = [12 000 F x (100-densité du territoire concerné) ] + [nombre de communes x 50 000 F] + [nombre d'habitants x 100F] + 400 000F (part fixe).

<sup>7</sup> On peut citer notamment une évaluation de la première génération de CRDL commanditée en 1993 par la Région, deux bilans des CRDL élaborés respectivement en 1998 et en 2000 par l'Agence Régionale de

territoires ruraux. Cette collaboration s'est traduite par la signature de 60 CRDL, l'apport financier régional s'élevant à 26 millions d'euros. Mais un rapport officiel du Conseil Régional publié en 2000 souligne que « l'expérience des CRDL montre qu'un certain nombre de structures intercommunales (...) ne reposent pas fondamentalement sur la formulation ou l'appropriation collective d'un projet de développement appliqué au territoire considéré et qu'on n'a pas toujours évité l'effet d'aubaine ». Globalement, les contrats recèlent une programmation imprécise et ne traduisent pas une stratégie de développement territorial. La mise en œuvre se traduit parfois par une transformation du contrat, que ce soit en termes financiers ou de contenu. La diversité des territoires (certains étant de très petite taille), des domaines d'actions mis en avant et des choix de programmation a conduit au financement d'une grande variété d'actions, sans qu'aucune cohérence ne se dégage, sur le terrain comme au niveau régional. Ce bilan très mitigé s'explique essentiellement par une absence de définition claire, de la part de la Région, des principes fondant sa politique de développement local. Les notions de projet, de territoire et d'initiative locale ont paru suffisantes et l'encadrement méthodologique et technique de la démarche a été très limité. Les structures locales se sont engagées dans les CRDL en méconnaissant les volontés régionales et sans inscrire la procédure dans une stratégie de développement. Au final, la grande majorité des aides octroyées par les CRDL a été versée à des acteurs économiques privés, pour les soutenir dans les investissements qu'ils réalisaient.

Pour sa part, le Conseil Régional du Centre a construit vis-à-vis des territoires infrarégionaux, une politique contractuelle totalement indépendante de celle de l'Etat. Pour contribuer à la production d'une organisation spatiale sur un territoire régional fondamentalement hétérogène, la Région a développée une offre contractuelle segmentée, d'abord en direction des espaces largement ruraux, puis des agglomérations et plus récemment pour les villes moyennes.

Au début des années 1980, l'institution régionale a amorcé sa politique en faveur de la structuration des pays avec les Contrats Régionaux d'Aménagement Rural (CRAR). Comme en Limousin, la majorité des structures émergent pour la circonstance et n'élaborent pas un projet de développement. Cependant, en 1987, le Conseil Régional a confirmé sa volonté de structuration des espaces ruraux, en lançant les Contrats Régionaux d'Initiative Locale (CRIL). Les principes affichés sont de favoriser l'essor du monde rural par le développement de l'intercommunalité, selon une démarche intersectorielle et à l'initiative des acteurs locaux. En 1991, 40 CRIL avaient été mis en place, regroupant 1 200 communes.

Depuis 1994, les CRIL ont laissé place aux contrats de pays, lancés en favorisant toujours une démarche ascendante. Cette politique s'appuie sur une démarche en trois temps : la déclaration de candidature, l'élaboration d'une charte de développement proposant un diagnostic et un projet à 10-15 ans et la formalisation d'un plan d'actions pour quatre ans, qui fait l'objet du contrat. Cette démarche a connu un grand succès, puisqu'une trentaine de pays couvrant l'ensemble du territoire régional, en dehors des agglomérations, ont été reconnus par la Région entre 1995 et 2000. L'analyse de différents cas révèle cependant un manque fréquent de projet de développement structuré, ainsi que des objectifs d'action sans grande originalité (désenclaver le territoire, favoriser l'emploi et l'insertion, préserver l'environnement...). On peut également noter l'absence de cohérence géographique de pays qui s'organisent de façon défensive autour des agglomérations d'Orléans, Tours, Blois ou

---

Développement du Limousin en vue de la refonte de la politique régionale dans le nouveau cadre réglementaire des pays, ou encore un rapport de la Cour des Comptes du Limousin établi en 1996.

Montargis. Comme dans le cas du Limousin, la région Centre a laissé les espaces s'organiser librement et a peu accompagné la phase d'identification des projets.

Aujourd'hui, les contrats de pays sont financés exclusivement par la Région Centre, pour un montant annuel d'environ 20 millions d'euros, sans accompagnement de la part de l'Etat et sans inscription au CPER. Il en va de même pour les contrats d'agglomération, mis en place par la Région en 1998. Si la démarche à suivre pour la signature d'un contrat d'agglomération est la même que pour les contrats de pays, les intentions affichées de cette nouvelle politique sont élevées : « organiser des fonctions urbaines majeures à l'échelle régionale » et « favoriser la réalisation de programmes structurants s'intégrant dans une logique d'aménagement du territoire régional ». Néanmoins, la mise en œuvre de cette politique a donné lieu à une altération de ce projet régional. Ainsi, alors que le Conseil Régional entendait initialement soutenir deux ou trois projets phares dans chaque agglomération, les programmes finalement approuvés regroupent un nombre très élevé d'actions, qui plus est dans des domaines très divers (habitat, infrastructures de transport, développement économique, équipement public, cadre de vie...). Les relations contractuelles entre la région et les huit agglomérations signataires s'avèrent essentiellement formelles et financières, sachant que la contribution de la région est non négligeable : environ 20 millions d'euros chaque année.

Le cas de la région Centre manifeste une volonté forte, de la part d'une collectivité jeune, d'accompagner les espaces infra-régionaux dans leur développement, en s'affranchissant de l'appui de l'Etat<sup>8</sup>. Cette tendance n'est pas isolée. Ainsi, par exemple, la région Pays de la Loire a annoncé en juin 2004 son intention de passer contrat avec les neufs agglomérations de plus de 30 000 habitants qui structurent le territoire et regroupent près de 50% de la population régionale. L'idée est d'appuyer sur la période 2004-2006 un projet majeur de chaque agglomération, tel que le tramway au Mans, la rénovation urbaine à Angers ou le grand projet de ville à Nantes. De son côté, le conseil général des Alpes-Maritimes a initié en 2004 la mise en place de « contrats de plan départementaux ». Les premiers contrats ont été signés avec les quatre communautés d'agglomération du département, qui regroupent 55 communes et plus de 75% de la population des Alpes-Maritimes. Couvrant la période 2004-2009, ces contrats représentent une aide financière du département de 208 millions d'euros à environ 80 projets des communautés d'agglomérations, répartis en quatre thèmes : les déplacements, l'environnement et la qualité de la vie, le logement et l'économie. Le Conseil Général assure que cette démarche contractuelle sera étendue très rapidement aux communautés de communes et aux communes isolées.

A travers la France, grâce aux procédures contractuelles, des territoires aux projets structurés ont pu se développer. Mais il existe aussi fréquemment, selon l'expression du géographe Yves Jean (2000, pp. 78-79), des « territoires catalogues » qui ont multiplié les actions au gré des injonctions des financeurs, voire des « territoires tiroir-caisse », cadres formels constitués uniquement pour obtenir des subsides de la Région, de l'Etat ou de l'Union Européenne, avant redistribution vers les communes ou les structures intercommunales.

A travers les politiques contractualisées avec les espaces ruraux, les conseils régionaux et généraux exercent insensiblement une tutelle sur les communes, qui se regroupent et modèlent leurs projets afin de répondre aux critères énoncés. Cette influence s'explique par la subordination financière d'élus de petites communes au département et à la région. Mais si en

---

<sup>8</sup> Les seuls contrats associant aujourd'hui l'Etat et le conseil régional du Centre en faveur de l'aménagement des territoires sont les contrats de ville, intégrés au CPER 2000-2006.

milieu rural, la capacité de conseils généraux ou régionaux à maîtriser les choix locaux d'aménagement est avérée – au point que des territoires qui ne présentent qu'une faible cohérence géographique, sociale ou culturelle naissent et se pérennisent – tel n'est pas forcément le cas lorsque le cosignataire du contrat est une agglomération. Souvent, les élus des agglomérations démontrent une certaine capacité à infléchir le projet régional en fonction de la stratégie propre de l'agglomération. Après avoir cherché à s'émanciper de l'Etat, les Conseils Régionaux subissent au fond une pression de même type de la part des structures d'agglomération les plus puissantes et les plus affirmées.

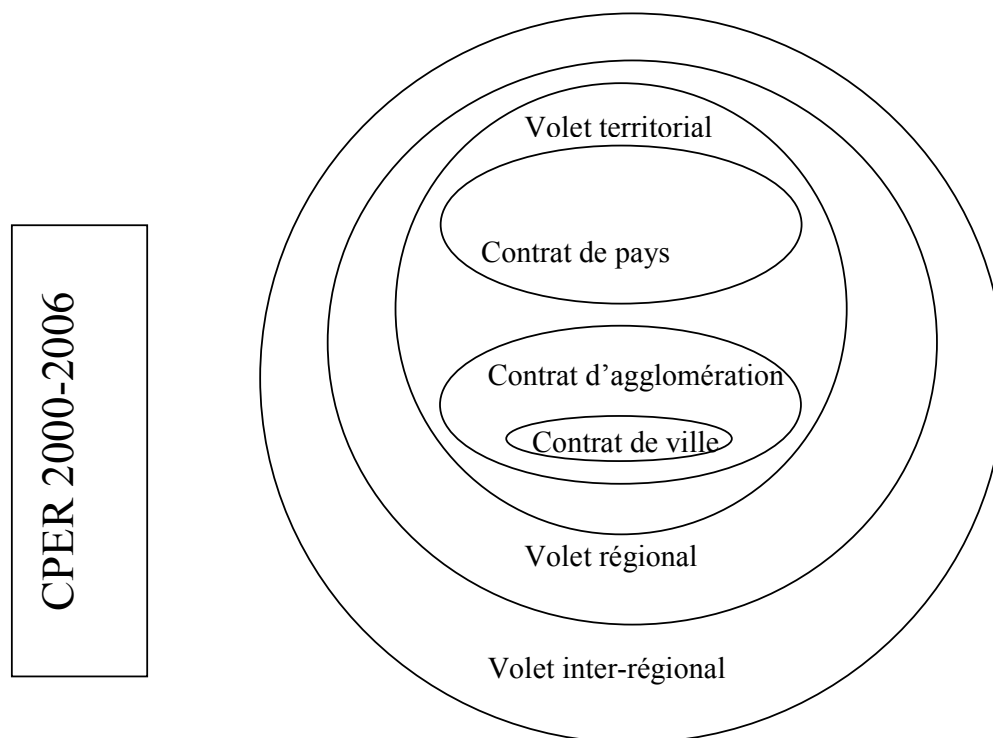
Après vingt ans de multiplication des pratiques contractuelles et de volonté d'autonomisation des acteurs publics, deux scénarios d'évolution sont envisageables. Le premier consisterait en la refonte générale des politiques contractuelles dans un cadre plus ou moins unique. Il s'agirait d'associer le plus grand nombre possible d'acteurs publics tout en promouvant des démarches rigoureuses dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des actions publiques coproduites. Telle a été la voie suivie suite à la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire et lors de la mise en place de la dernière génération de CPER. Une autre piste, explorée par le gouvernement Raffarin, consiste plutôt à introduire de la souplesse dans les pratiques contractuelles. Il s'agirait notamment pour l'Etat de réexaminer la durée des CPER et de diversifier les contrats passés, notamment en promouvant les accords bilatéraux et en formalisant certains contrats à l'issue d'un appel à projet par lequel les territoires sont mis en concurrence.

#### **4. Les CPER 2000 – 2006 ou la tentative d'une contractualisation intégrée**

La loi Voynet du 25 juin 1999 et l'élaboration des CPER 2000 – 2006 révèlent une volonté de la part de l'Etat d'organiser les politiques contractuelles, tout en encourageant les démarches ascendantes. Une grande liberté d'adaptation est laissée aux acteurs concernés : les collectivités locales et les établissements publics de coopération (structures intercommunales, pays...) sont conduits à construire eux-mêmes les modalités de régulation de leurs relations.

La circulaire du 31 juillet 1998 du Premier Ministre précise la nouvelle architecture des CPER pour 2000-2006. Ceux-ci se composent désormais de trois éléments fortement articulés : le volet régional, inter-régional et territorial, ce dernier incluant désormais les contrats de ville. Selon la circulaire, « le volet régional présentera les projets qui concourent au développement de l'espace régional dans son ensemble, qu'il s'agisse d'équipements structurants ou d'actions qui, par leur impact et leur rayonnement, expriment une stratégie régionale. [...] Certains programmes impliqueront, en raison de leur nature ou de leur impact, des conventions interrégionales ou transfrontalières. [...] Le volet territorial présentera les modèles d'actions qui concourent au développement local et à une meilleure organisation du territoire. [...] Ce volet constituera le cadre des engagements de l'Etat et de la région pour les futurs contrats d'agglomération et de pays ».

**Figure 1 : Les CPER 2000-2006 : un système en oignon**



Source : Boutet (2003)

La nouvelle architecture des CPER évoque la structure d'un oignon, comprenant différentes lamelles correspondant à différentes procédures contractuelles. Chacune fait appel à un cadre précis et mobilise des partenaires clairement identifiés, tout en s'articulant aux autres procédures. Il s'agit pour l'Etat d'intégrer dans un cadre unique les relations contractuelles entre l'Etat et les régions, d'une part, entre les régions et les pays et agglomérations, de l'autre. La volonté de l'Etat est également de développer une démarche de contractualisation avec les « territoires de projet ».

La circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 1998, complétée par la circulaire du 17 juillet 1998, énonce que « les contrats Etat-région serviront de cadre aux contrats de pays, aux contrats d'agglomération et aux contrats de ville. Le soutien aux démarches de mobilisation à l'échelle des régions, des agglomérations et des pays sera mené dans le cadre d'une stratégie qui prendra en compte la complémentarité des instruments d'intervention nationaux et européens, en assurera, en particulier, la cohérence avec les politiques menées aux moyens des fonds structurels ». Le volet territorial des CPER 2000 – 2006 reflète ainsi la volonté de l'Etat de réorienter les démarches contractuelles d'organisation des espaces régionaux vers des territoires de projet et participer de leur devenir. La difficulté de cette politique réside dans le fait qu'elle ne peut pas comporter de normes, mais simplement édicter les étapes de la démarche. La signature d'un contrat se veut l'aboutissement d'un processus de constitution et de validation d'un périmètre, puis d'élaboration d'une charte ou projet de développement.

Du fait de leur insertion dans les CPER, les contrats de pays et les contrats d'agglomération mettent en relation l'Etat, les conseils régionaux et les structures porteuses des territoires de projet. La date butoir à la conclusion de contrats d'agglomération, comme de contrats de pays

a d'abord été fixée au 31 décembre 2003, puis au 31 décembre 2004, et enfin au 30 juin 2005. Cette révision du calendrier révèle la nécessité pour les territoires de disposer de temps pour élaborer leur projet, mais aussi les incertitudes quant aux arrangements d'acteurs. Les nouvelles procédures induisent un regroupement d'acteurs publics jusqu'alors autonomes dans leurs choix, ou fonctionnant en relation bilatérale (Etat-région, région-pays, région-ville, région-agglomération...). Dans ce type de situation, l'inconnue réside, selon les termes de Patrice Duran (1999, p. 151), dans la « capacité d'arrangement permettant d'assurer la compatibilité des enjeux des acteurs en présence et la mise en cohérence de leurs stratégies ».

## **5. Vers des contrats différenciés ?**

Lors du CIADT du 18 décembre 2003, le gouvernement Raffarin a proposé une refonte des procédures contractuelles, et notamment des CPER. L'assouplissement des conditions de mise en œuvre du volet territorial et le souhait de contrats souples et différenciés à l'avenir ont été affirmés. Le gouvernement a sollicité l'avis de commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat, des associations de collectivités territoriales ou d'élus locaux (Association des Régions Françaises, Association des Départements Français, Association des Communautés de France, Association des Maires de France...), ou encore du Conseil Economique et Social. Le débat s'est centré sur les CPER, mais la richesse des arguments échangés à ce propos permet d'illustrer plus largement les limites actuelles de la contractualisation, ainsi que de dessiner les pistes d'évolution des relations contractuelles.

Deux types de limites à la contractualisation sont évoquées, les unes plutôt d'ordre technique, les autres qui tiennent plutôt à la nature même de la contractualisation. Tout d'abord, s'engager dans une démarche contractuelle revient à s'engager sur des actions précises pendant la durée du contrat. Dans l'intérêt de chaque signataire du contrat, et pour rester crédible vis-à-vis du ou des partenaires, il convient de tenir ses engagements. Or, pour un acteur public, un contrat est difficile à tenir à cause de contraintes telles que l'annualité budgétaire. A partir de la troisième génération de CPER, des difficultés significatives d'exécution des contrats sont apparues. Sur ce point du respect des engagements contractuels, l'Etat n'est pas forcément le meilleur élève, à la fois en raison des contraintes budgétaires fortes qu'il rencontre et parce qu'il est le moins vulnérable aux sanctions politiques potentielles en cas de non-respect des engagements. Au milieu des années 1990, un gouvernement a ainsi décidé unilatéralement de prolonger d'un an la durée des CPER de troisième génération, au vu du retard pris dans la réalisation des projets contractualisés. Malgré ce report, seuls 82% des actions prévues ont pu être réalisées. En ce qui concerne les CPER 2000-2006, le retard dans l'exécution serait à ce jour de plus d'un an. Ainsi, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, selon les services de l'Etat, le taux global d'engagement pour l'ensemble du contrat de plan était de 52% fin 2003, dont 47% pour l'Etat et 57% pour la Région. La pluriannualité du contrat ne court pas seulement le risque d'un décalage avec le principe d'annualité budgétaire : les cycles électoraux et les cycles économiques n'épousent pas forcément la durée des contrats.

Un deuxième point technique tient à l'aspect catalogue des contrats. Dans le cas des CPER, de génération en génération on constate un élargissement des champs couverts et des ministères concernés (près d'une vingtaine aujourd'hui). Certains contrats comportent plusieurs centaines d'actions et mobilisent plus d'une centaine de lignes budgétaires. Le succès de la formule contractuelle auprès des acteurs contrarie la réalisation effective des actions. Du côté de l'Etat, on note une tendance à intégrer des politiques de droit commun ou

des politiques ne relevant pas de la compétences des collectivités (comme l'enseignement supérieur), ce qui rigidifie la structure des contrats et n'offre que peu de possibilités d'intégration dans les stratégies territoriales. La Cour des Comptes a relevé une tentation commune aux administrations centrales et aux services déconcentrés de l'Etat d'inscrire leurs actions dans le cadre des CPER aux seules fins de les protéger des régulations budgétaires. Du côté des collectivités, il existe une volonté de ne rien exclure du champ de la contractualisation, quitte à s'engager sur des actions peu précises, donc difficilement réalisables. Il y a plus de dix ans, la circulaire du Premier Ministre relative à la préparation du XIème Plan (datée du 31 mars 1992) précisait dans son annexe V consacrée au plan des régions : « il est essentiel qu'à chaque priorité stratégique retenue soit associée 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 œuvre, organisée sur un lieu géographique précis ou dans un domaine sectoriel circonscrit devrait conduire à la réalisation de cet objectif ». Certains Conseils Economiques et Sociaux Régionaux ont relevé dans divers avis que les modalités d'application de certaines actions sont parfois libellées de manière volontairement imprécise, notamment quand les objectifs apparaissent très ambitieux au regards des moyens qui y seront consacrés. Le glissement de l'action vers l'affichage concerne potentiellement toutes les parties prenantes à un contrat. Ainsi, par exemple, le Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, M. Nicolas Jacquet déclare lors de son audition par l'Assemblée Nationale en juin 2004 : « Il est vrai que quand la génération actuelle de contrats de plan a été signée, beaucoup de projets, notamment ferroviaires, furent intégrés. En fait, ils n'étaient pas prêts ». A l'avenir, un recentrage des CPER sur un nombre limité de programmes apparaît inévitable. Il est question de les axer sur quelques politiques structurantes recoupant des champs d'action de l'Etat : l'accessibilité des territoires, la société de la connaissance, la gestion des risques... Du point de vue de l'Etat, il s'agirait de faire en sorte que les CPER puissent combiner des démarches communes à toutes les régions avec des actions spécifiques pour les régions ayant des besoins de rattrapage structurel. Cependant, il existe un risque d'écarter des CPER des actions qui auraient leur pertinence dans des stratégies régionales, au profit de programme faisant sens pour l'Etat.

Ces dernières remarques conduisent à s'intéresser à la nature des relations entre les acteurs publics qui passent contrat. En théorie, la contractualisation oblige les partenaires à établir d'un commun accord les principes d'organisation des échanges et d'exécution des contrats. Dans les faits, l'élaboration des CPER, des contrats de ville ou des contrats régionaux de territoire s'appuie bien sur une rencontre des acteurs mais leurs échanges se fondent plus sur le cadre posé par l'acteur initiateur (le plus souvent l'Etat) que sur une réelle co-construction. La capacité et la légitimité du niveau central à fixer le cadre, les conditions et le calendrier des contrats placent toujours les collectivités territoriales à un niveau subordonné. Dire que les relations entre Etat et régions sont contractualisées ne signifie pas que les régions disposent d'une pleine liberté contractuelle. Les priorités inscrites dans les CPER ne sont pas nécessairement celles que les régions auraient souhaité voir retenues. Ainsi, pour l'élaboration du CPER 1994-99, les préfets de région ont reçu un mandat de négociation du Gouvernement, composé d'un « noyau dur » de projet détaillés et chiffrés à hauteur de 75 % des crédits et d'une enveloppe libre de 25 %. Le fait que 75 % des crédits nationaux soient réservés à des priorités de l'Etat non négociables a suscité la critique des conseils régionaux. Ils ont estimé que la démarche de déconcentration s'accompagnait d'une remise en cause de la décentralisation. Encore aujourd'hui, les CPER ne représentent que 1% du budget de l'Etat, tandis que les régions y consacrent en moyenne 20% de leurs dépenses. Associés au sein d'un

même contrat, les partenaires se trouvent en fait dans une capacité très variable faire valoir leurs choix stratégiques en matière de développement.

La contractualisation renvoie à l'idée de rapports horizontaux entre des acteurs placés au même niveau. Or, les inégalités en termes de ressources financières, institutionnelles, d'expertise technique ou de légitimité politique demeurent importantes. Les acteurs ne sont pas égaux : ils ne possèdent pas les mêmes capacités à échanger, négocier, créer des projets, peser financièrement ou humainement. En particulier, la capacité des acteurs publics à adopter résolument une démarche de projet, avec tous les aléas et les corrections que celle-ci suppose, est très variable. Au niveau local, beaucoup repose sur la volonté des élus, qui doit déboucher sur l'adoption et le respect de méthodes exigeantes au niveau de l'élaboration, de la négociation, de la mise en œuvre et de l'évaluation du projet de développement. Pour des structures à peine constituées, comme l'ont été les régions dans les années 1980 et le sont aujourd'hui les intercommunalités d'agglomération ou les pays, une telle démarche n'est pas facile. Son adoption peut être facilitée par l'exigence et la volonté d'accompagnement des autres contractants, notamment de l'Etat ou des régions ou départements s'agissant des contrats de territoire. Or, il existe souvent un décalage entre les intentions affichées par les deux parties (« un territoire, un projet, un contrat ») et les ressources organisationnelles, humaines et financières qui sont réellement affectées, d'un côté à l'élaboration de ces démarches, de l'autre à leur évaluation<sup>9</sup>. Ainsi, par exemple, on peut relever que les pratiques de contractualisation exigent toutes une phase de réflexion prospective et de hiérarchisation des enjeux, mais celle-ci ne s'appuie que rarement sur les exercices de planification prévus par le législateur ces dernières années. Les outils à disposition sont pourtant nombreux : le Schéma de Cohérence Territoriale s'adresse aux agglomérations et aux pays, le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire doit être élaboré par la Région, les Schémas de Services Collectifs relèvent de l'Etat, les futurs Schémas Régionaux de Développement Economique devraient permettre, sous l'égide de la Région, un dialogue et une convergence de tous les acteurs publics agissant pour le développement des entreprises dans l'espace régional.

La contractualisation a connu un important succès ces vingt dernières années, mais la multiplication des dispositifs a pu susciter des effets négatifs sur la cohérence d'ensemble. Ministères, collectivités de tous niveaux, établissements publics se sont impliqués dans ces démarches, multipliant l'offre contractuelle. Le besoin de clarification est réel. Cependant, l'apparition toute récente, à l'initiative de l'Etat, de « contrats de sites », la perspective de « contrats métropolitains », ainsi que l'assouplissement en cours des CPER et des contrats de pays ou d'agglomération créent de nouveaux découpages. Cet empilement nuit vraisemblablement à la stabilité nécessaire pour que s'enclenchent des processus de développement. Dans ce contexte, le renforcement de l'ingénierie territoriale – entendue comme l'ensemble des compétences qui permettent de mieux définir, conduire et évaluer les actions publiques locales ascendantes, descendantes ou partenariales – sera un des grands chantiers des prochaines années, pour les services déconcentrés de l'Etat comme pour les collectivités territoriales.

---

<sup>9</sup> La phase intermédiaire de mise en œuvre des actions fait en revanche l'objet d'un suivi important sur le plan administratif et financier, notamment pour respecter les règles de la dépense publique.

## Références bibliographiques

- Bonnard, M. (ed) (2005), *Les collectivités territoriales*, Paris, La Documentation française.
- Boutet, A. (2003), *La contractualisation territoriale, un mode d'action publique en renouvellement permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?*, Paris, DATAR/CDU, septembre 2003.
- Conseil Economique et Social (2004), *Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat-régions*, avis présenté par M. Francis Vandeweege, Paris, Conseil Economique et Social, juin 2004.
- Duran, P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- Duran, P., Thoenig, J.-C. (1996), L'Etat et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, volume 46, n°4, pp. 580-623.
- Faure, A. (2006), Décentralisation et changement d'échelle, communication à la IV<sup>e</sup> Journée scientifique du développement local : « De la nouvelle action publique locale », Mons, Belgique, FUCAM, 7 avril 2006.
- Jean, Y. (2000), « Pays » et agglomérations : décalages entre le modèle conceptuel de l'unité géographique et la diversité des situations, *Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie*, n°35-36 : « Les nouvelles politiques locales », pp. 69-91.
- Madiot, Y. (2000), *Aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin.