

Les procédures contractuelles : à bout de souffle ?

Les contrats se sont démultipliés dans la période récente : contrats de plan Etat-Région, d'université, de parcs régionaux... Ils ont orienté les relations entre Etat et collectivités locales vers un partenariat plus conforme aux mutations institutionnelles et plus adapté à la complexité de politiques transversales. Ils renouvellent la légitimité de l'action publique par leur mode de participation et d'accord des volontés, tout en visant une gestion efficace des politiques.

Mais après 20 ans d'existence, les limites de la contractualisation apparaissent au grand jour : celle-ci n'est-elle pas une nouvelle modalité pour l'Etat d'exercer une tutelle ? Cet outil ne devrait-il pas être rénové en profondeur ?

Un foisonnement

Tous les domaines semblent concernés : politique de la ville (contrats de ville et d'agglomération), aménagement du territoire, environnement (contrat de rivière), culture, jeunesse, insertion, développement économique... Derrière des intitulés divers, on peut retenir 3 critères distinctifs: un accord négocié sur des objectifs et des moyens ciblés; l'engagement sur un calendrier de réalisation; des contributions conjointes – financières, humaines, techniques - des parties. Ces contrats ne se rattachent pas au contrat civil ou administratif. C'est précisément dans leur forme juridique que réside une de leurs limites majeures : Ils ne créent pas d'obligation entre les parties (*CE, 25 oct. 1996, "Association Estuaire-écologie"*). Les CPER par exemple n'ont qu'une valeur de programme, les engagements peuvent être modifiés de manière unilatérale, sans possibilité de sanctions. L'Etat fixe en outre lui-même le cadre réglementaire et légal d'application de ces contrats.

Les pratiques contractuelles ont néanmoins été consacrées par les lois de décentralisation, qui ont reconnu le droit à l'Etat de "*conclure avec les collectivités locales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales des contrats de plan*", mais aussi la possibilité pour les collectivités territoriales de conclure des conventions entre elles.

La place centrale des contrats de plan

Les contrats de plan Etat-Région occupent une place majeure dans la réalisation des investissements de l'Etat. Outil fédérateur, ils fixent la programmation pluriannuelle d'actions d'aménagement et de développement du territoire. Depuis 1983, quatre générations se sont succédé, passant d'une durée initiale de cinq ans à sept ans (2000-2006), afin de concorder avec le calendrier des fonds européens. Dans le même temps le financement global a plus que triplé, atteignant 35,5 milliards d'euros. La contribution de l'Etat est passée de 6,4 à 18,3 milliards d'euros, mais sa participation relative a baissé de plus de 60% à moins de 50% : L'Etat n'est donc plus qu'un financeur parmi d'autres, parmi lesquels les régions, dont le rôle s'est incontestablement renforcé, mais également les départements. La génération 2000-2006 a mis en place un volet territorial qui doit théoriquement permettre une meilleure articulation avec les différents contrats locaux et les financements européens, et a amélioré le cadre d'action avec des mesures d'évaluation et un bilan d'exécution et d'ajustement prévu à mi-parcours en 2003.

Un outil "au service de l'Etat"

Au travers des contrats de plan ou des contrats d'agglomération, l'Etat continue d'imposer ses priorités, d'autant qu'il se fonde sur l'existence de "noyaux durs" et fait jouer la concurrence entre les collectivités par la mise aux enchères des projets.

A cela s'ajoute un mécanisme des transferts de charge : Les élus régionaux reprochent à l'Etat de faire financer aux régions des opérations qui relèvent uniquement de sa compétence (universités, routes nationales). L'effet multiplicateur selon lequel le financement de l'Etat entraîne la contribution des collectivités et démultiplie les fonds engagés, se trouve limité. Enfin, malgré des objectifs mieux précisés au fil des contrats, ces derniers donnent toujours l'impression d'un immense "fourre-tout".

La rénovation est-elle possible ?

La lourdeur des procédures de négociation contribue à détériorer la qualité des partenariats, qui se traduisent souvent en "réunionite" aiguë. La superposition sur un même site ou objectif de différents contrats posent des problèmes de confusion des responsabilités.

Peut-on clarifier la nature juridique des contrats ? Au-delà de la place incontournable de l'Etat, il faut s'orienter vers un engagement plus ferme des parties, qui passe en amont par une amélioration réelle de la concertation, et en aval par une moindre confusion de leur pilotage. L'avenir des contrats se jouera essentiellement sur la capacité qu'aura l'Etat à regrouper les différents contrats de manière plus rationnelle et à exploiter les évaluations mises en place depuis 1994.

Dans un contexte budgétaire bien différent de celui qui a présidé à la signature de ces contrats, et pour la première fois depuis leur création, il est prévu un rendez-vous à mi-parcours pour tirer un bilan des réalisations des contrats de plan. Le CIADT de décembre 2002 a réorienté le cap (négociation à enveloppe constante), ce qui laisse une faible marge pour les besoins nouveaux. Il est peu vraisemblable que les aspects de volet territorial perdurent.

Les politiques contractuelles ne peuvent qu'être un mode d'action publique complémentaire des modes traditionnels. Elles trouvent leur limite dans la structure de l'ordre juridique essentiellement étatique, qui implique un certain rapport de force avec l'Etat. Le contrat reste donc un outil –mais pas plus- qui ne va pas nécessairement dans le sens d'une plus grande décentralisation.

*Jean-Luc Bœuf
Clémentine Vanherle
2003*