

BILAN ET PERSPECTIVES DU VOLET TERRITORIAL DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION

par

Jean-Marie PONTIER

Professeur à l'Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III
Directeur de l'École doctorale Sciences juridiques et politiques

Les contrats de plan État-régions (CPER) ont plus de vingt ans, nous en sommes à la quatrième génération de contrats. C'est dire que ces derniers ont acquis leur maturité et que, durant les deux décennies qui se sont écoulées, on a accumulé un certain nombre d'expériences, dont on peut tirer déductions et conclusions.

Il convient cependant de rappeler la définition des CPER, et le cadre dans lequel ils se situent (ou sont censés se situer) car ces origines éclairent certaines interrogations qui se posent aujourd'hui à leur propos et sur leur avenir.

L'origine des CPER est la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 sur la planification. Cette loi entend définir, en matière de planification, les rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales. Elle prévoit que, pour l'exécution du plan de la nation, « l'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires » (art. 11, al. 1^{er}). Ainsi sont fixés, au départ, des principes et des orientations, relativement nouveaux par rapport à ce que l'on connaissait jusque-là.

En premier lieu, les relations entre l'État et les collectivités territoriales sont situées sur le plan contractuel. Ceci est à relever car les relations entre l'État et ces collectivités avaient été, jusque-là, des relations principalement institutionnelles : communes et départements étaient des institutions administratives s'intégrant dans d'autres institutions administratives, et encadrées par des institutions politiques. Les relations contractuelles étaient surtout réservées aux relations des personnes publiques avec des personnes privées, et, naturellement, aux relations entre ces dernières. En prévoyant des relations de type contractuel entre l'État et les collectivités territoriales, le législateur *reconnaît* véritablement ces dernières, il admet leur légitimité.

Mais, et c'est un deuxième aspect à relever, immédiatement ces contrats de plan vont soulever des difficultés quant à leur nature juridique : s'agissait-il vraiment de contrats, et de contrats administratifs, au sens classique du terme ? L'appellation « contrats » n'était pas, *a priori*, une garantie, car, quelques années auparavant, le juge administratif avait dénié ce caractère de contrats à des engagements pris par l'État à l'égard de personnes privées (contrats de progrès, de programme). Mais, en 1982, c'était le législateur lui-même qui qualifiait ces engagements de « contrats », non une autorité administrative. Le juge administratif ne pouvait guère aller à l'encontre d'une volonté aussi claire du législateur. Il a donc qualifié ces CPER de contrats (donc, en application de la jurisprudence UAP, des contrats administratifs, CE 8 janv. 1988, *Ministre du Plan c/Communauté urbaine de Strasbourg*). Mais il l'a fait *a minima*, ainsi que le montre la jurisprudence ultérieure (CE 25 oct. 1996, *Assoc. Estuaire-Écologie*) et il faut admettre que ce sont des contrats un peu particuliers au sein des contrats administratifs.

En troisième lieu, cette contractualisation s'opère de manière privilégiée avec les régions, même si les autres collectivités territoriales ne sont pas exclues par principe. Les régions ne sont pas encore nées, en 1982, elles sont en gestation, et le législateur leur donne une fonction sans très bien savoir en quoi vont consister concrètement ces CPER.

Enfin, les CPER n'apparaissent pas comme un mécanisme figé, rigide, mais au contraire comme quelque chose en permanente évolution. En fait, chacune des quatre générations de

CPER a présenté des spécificités, tout en conservant cette idée de base d'engagements respectifs de l'État et des régions sur une durée déterminée. La présente génération de CPER n'a pas fait exception à cette règle, on peut même dire que les particularités ont été accentuées. Parmi ces particularités, il faut précisément noter le volet territorial qui nous préoccupe. Ce volet territorial apparaît comme une originalité des CPER, mais l'exécution, en cours, de ces derniers, démontre la nécessité d'une rénovation des instruments contractuels.

I – LE VOLET TERRITORIAL, UNE ORIGINALITÉ DES CPER DE 4^e GÉNÉRATION

Ce que l'on appelle « volet territorial » a été introduit dans la quatrième génération de CPER, c'est-à-dire les CPER 2000-2006. Il s'agit certes d'une innovation, mais qui n'a pas donné tous les résultats que l'on pouvait espérer en escompter.

1. Le volet territorial, une nouveauté dans les CPER 2000-2006

Au fur et à mesure que l'on avance dans le temps, on observe une sorte d'« autonomisation » croissante des CPER par rapport à leur cadre d'origine, la loi du 29 juillet 1982. Cette autonomisation se manifeste, dans les contrats de quatrième génération, par le *volet territorial*. Celui-ci est une innovation, mais une innovation limitée.

A – Le volet territorial, une innovation des CPER 2000-2006

Le CIADT du 15 décembre 1997 entendait donner une nouvelle impulsion à la politique d'aménagement du territoire, cette politique devant, notamment « promouvoir une organisation plus solidaire du territoire ». Une mission fut confiée à M. J. Chérèque sur la conception des futurs contrats de plan, sur les principes de contractualisation à mettre en œuvre et sur l'articulation à trouver avec les autres procédures contractuelles ainsi qu'avec les programmes communautaires.

Le « rapport Chérèque » est intitulé « Plus de région et mieux d'État ». Le rapport partait du constat que la région « est la collectivité territoriale principale en charge de l'action économique, de l'aménagement et du développement du territoire, aux côtés de l'État », ce qui ne paraît guère contestable au regard des textes : l'aménagement du territoire ne pouvait être que confié, d'abord (sans être exclusif) aux régions, parce que la dimension des autres collectivités territoriales était insuffisante, parce que le rôle « naturel » de la région semblait devoir être de coordination, et parce que cette fonction se déduisait de celles qu'il était impossible d'enlever aux départements et aux communes.

Mais la superficie des régions n'apparaissait pas au rapporteur adaptée au développement de certains projets, et l'auteur préconisait le développement d'actions interrégionales. Par ailleurs, il y a, faisait-il valoir, « une dimension infra régionale à développer ». D'où « la reconnaissance d'une logique de projets de territoires ». L'idée était que le CPER devait d'abord être un « accord-cadre » entre l'État et la région. Cet accord-cadre devait être ensuite décliné par des contrats portant sur des territoires plus restreints, ceux des agglomérations et des pays. En clair, déclare le rapport « un territoire organisé sur la base d'un projet aurait ainsi droit à un contrat selon l'adage nouveau : un territoire + un projet + une stratégie = un contrat ».

Ces principes ont été conçus pour les CPER votés au cours de l'année 2000 et qui doivent se terminer en 2006. On trouve dans ces contrats un double volet, un volet régional et un volet territorial. Le « volet régional » est classique, comportant « des financements de

l'État, de la région et éventuellement d'autres acteurs, notamment les départements, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les établissements et les entreprises publics » (Circulaire du Premier ministre du 31 juill. 1998).

Le « volet territorial » présente, selon la même circulaire, « les modèles d'actions qui concourent au développement local et à une meilleure organisation du territoire ». Mais que recouvre-t-il ? On remarque déjà que, selon les auteurs ou les commentateurs, ce « périmètre » du volet territorial n'est pas tout à fait le même. Deux « ensembles » en constituent la composante indiscutable, il s'agit, d'une part, des agglomérations, d'autre part des pays. Un second ensemble est constitué par les parcs naturels régionaux (PNR) qui, dans les documents officiels, font incontestablement partie du volet territorial, et des actions interrégionales, que tous les auteurs ne mentionnent pas dans le volet territorial.

B – Une innovation limitée

Au moment de l'adoption de la loi du 25 juin 1999, les auteurs se sont plu à souligner l'originalité de ce volet territorial consacré dans les CPER 2000-2006. À mi-parcours de ces contrats, l'innovation apparaît moins grande qu'elle ne pouvait le paraître.

Tout d'abord, le volet territorial dans les contrats 2000-2006 est plus une formalisation qu'une nouveauté absolue. Certes, dans les précédents CPER ni les pays ni les agglomérations n'apparaissent, n'ayant pas été reconnus par la loi. Cette reconnaissance a d'ailleurs été, en définitive, assez tardive : n'a-t-on pas depuis longtemps, dans d'autres pays, consacré la spécificité, d'une part de solidarités rurales, de réalités physiques et humaines en même temps, et, d'autre part, de la réalité urbaine ? Le modèle unique d'organisation communale, l'unicité de statut des communes, depuis la Révolution, ont peut-être freiné la réflexion sur ces questions. Nous n'avons peut-être fait que redécouvrir des évidences qui s'imposaient.

Mais cette reconnaissance est à relativiser. Dans les précédentes générations de contrats de plan, la dimension territoriale infra régionale n'était pas ignorée, même si elle n'apparaissait pas formellement. En d'autres termes, dès les premiers contrats de plan, la question infra régionale est apparue à travers les financements croisés et les participations des départements et des communes. Tous les contrats prévoyaient de telles participations et comportaient d'ailleurs, parfois, la signature de certaines autres collectivités territoriales. Par ailleurs, on ne peut oublier que cette logique de territoires est contrebalancée, voire contrecarrée, par d'autres logiques. L'une de ces dernières est la logique des cartes et schémas, qui ne recourent pas nécessairement les pays et les agglomérations, et dans lesquels doivent s'inscrire ces derniers.

Ensuite, l'intégration du volet territorial au contrat de plan est plus ou moins réussie et plus ou moins effective. La lecture des CPER ne fait pas toujours apparaître de manière évidente le volet territorial : celui-ci est parfois comme annexé au contrat, en paraissant distinct de lui, dans d'autres cas, il apparaît dilué tout au long du contrat. Il est normal que les CPER se présentent différemment, un modèle unique étant de nature à faire douter de la réalité du contrat. Mais la place reconnue au volet territorial semble être bien moindre que ce que pouvait laisser supposer le projet initial. On a un peu l'impression, parfois, qu'il s'agit d'une sorte de « collage » au CPER.

2. Une innovation qui n'a pas donné toute satisfaction

L'idée d'un volet territorial, consacrée par la loi de 1999, paraissait assez logique et aller dans le sens d'un meilleur aménagement du territoire. Mais la complexité du système,

à laquelle s'est ajouté un certain « essoufflement » des CPER laissent un sentiment d'insatisfaction.

A – La complexité du système mis en place

Un projet ou une idée ne peut être effectif que si les mécanismes, les règles, que l'on édicte ou que l'on met en place ne sont pas trop nombreux, ne se recoupent pas et s'harmonisent. Le bilan que l'on peut établir n'est pas vraiment satisfaisant.

En premier lieu, on peut mettre en cause les instruments administratifs ou juridiques, en ce sens que ce que l'on constate, c'est une fausse unité et une réelle multiplicité d'instruments. Les CPER tels qu'ils sont prévus au départ, dans la loi du 29 juillet 1982, ont une réelle cohérence, avec une finalité qui, tout en étant étroite, limitée (« pour l'exécution du plan de la nation ») est bien définie. Par la suite les CPER acquièrent, pour les raisons explicitées plus loin, une autre dimension, ils reçoivent une nouvelle finalité, celle d'être des instruments de collaboration entre l'État et les régions en vue du développement de la nation (un développement qui va au-delà de l'aménagement du territoire). Cette nouvelle finalité n'a pas contredit la première, elle s'y est d'abord surajoutée, puis elle s'y est progressivement substituée.

Le volet territorial a consisté en réalité à greffer sur ces contrats de plan d'autres mécanismes, qui étaient certes, également, de nature contractuelle, mais qui étaient motivés par des préoccupations différentes, et qui avaient leur logique propre. L'idée qui commande les pays est celle d'une association de communes autour d'un projet commun lorsqu'elles constituent un territoire présentant « une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale ». Ce que l'on prend en considération, c'est un ensemble fondé sur l'un des critères qui viennent d'être cités, la logique est celle d'un territoire de dimensions restreintes, ce n'est pas la logique des contrats de plan. L'idée qui est à l'origine des « agglomérations » c'est-à-dire des communautés d'agglomération et des contrats d'agglomération est encore différente : l'agglomération est une réalité sociologique, économique, mais elle n'était pas une réalité administrative. Le principe qui a commandé l'organisation des structures locales, depuis la Révolution, a été le principe d'uniformité. Les villes étaient soumises aux mêmes règles que les villages, et ces règles ne leur étaient pas nécessairement adaptées. La ville, en s'étendant, est devenue l'agglomération, qui appelait un certain nombre de règles spécifiques. Mais, là encore, on se trouvait avec des préoccupations assez différentes de celle des contrats de plan.

À cela se sont ajoutées d'autres difficultés, de nature juridique. Tout d'abord si, dans les contrats de plan, les deux parties sont bien identifiées (l'État d'un côté, la région de l'autre), il n'en est pas de même pour les pays et les agglomérations. Il n'existait de définition ni pour les uns ni pour les autres. Le fait que ce pays se caractérise par une cohésion, que l'on peut qualifier de géographique, culturelle, économique, sociale, ne procure pas pour autant une définition juridique utilisable. Quant à l'agglomération, si le terme est utilisé depuis longtemps, il n'en a pas pour autant un contenu précis, et la loi du 12 juillet 1999 ne la définit pas directement mais procède en utilisant plusieurs critères.

Les « contrats de pays » comme les « contrats d'agglomération » ne peuvent pas être mis sur le même plan que les CPER. D'ailleurs, les « pays », n'étant pas une personne – leur caractère informel expliquant, en partie, leur succès – ne pouvaient contracter directement, il leur a fallu passer par le biais d'un EPCI. Les non-juristes sous-évaluent l'importance du droit. Il ne suffit pas que le législateur ait prévu – en termes très vagues – que les pays pourraient s'engager pour qu'ils puissent effectivement contracter. Or la qualification juridique de l'engagement est déterminante non seulement pour le contentieux éventuel (on peut souhaiter qu'il n'y en ait pas) mais surtout pour l'effectivité

des engagements financiers et pour l'opposabilité à la collectivité (et pas seulement à des personnes physiques qui peuvent être remplacées). Ne pas prendre le droit au sérieux conduit à de sérieuses déconvenues. Cela n'a pas contribué à une bonne articulation avec les contrats de plan.

À force de multiplier ces mécanismes, dont certains sont pseudo-contractuels, on a obscurci la lisibilité de ce que l'on mettait en place. Dès le départ, l'articulation de ces « contrats » avec les contrats de plan ne pouvait que soulever des difficultés. Il ne suffisait pas de parler d'un volet territorial pour parvenir à un ensemble homogène.

B – « L'essoufflement » des CPER

Ce terme d'« essoufflement » est emprunté à un communiqué d'un CIADT, celui du 18 décembre 2003, selon lequel les CPER montrent de nombreux signes d'essoufflement. Cet essoufflement se manifesterait notamment par trois traits.

En premier lieu, relève le CIADT, la finalité des contrats de plan est devenue progressivement peu lisible. Les CPER couvriraient aujourd'hui un trop grand nombre d'objectifs et de champs ministériels et, au surplus, au gré des négociations, les risques de surenchère financière l'auraient parfois emporté sur le contenu stratégique. Ce jugement officiel sévère appelle quelques observations.

En premier lieu, il est relativement exact que les CPER ont tendance à couvrir des domaines de plus en plus nombreux. Mais, tout d'abord, il resterait à vérifier que ce ne sont pas plus les montants des engagements qui ont augmenté que les engagements qui se sont diversifiés. Ensuite, on peut se demander s'il n'est pas préférable de voir figurer des engagements dans le contrat de plan que d'avoir, ainsi que cela s'est pratiqué dans les premières générations de CPER, un « hors-plan » à côté du CPER, ce conventionnement parallèle n'aidant guère à voir la réalité des engagements de chaque partie. Enfin ce qui est présenté comme un défaut est en fait la rançon du succès des CPER, c'est-à-dire d'un instrument qui a plutôt bien « réussi ».

En deuxième lieu, les critiques officielles sur le champ toujours plus étendu des CPER ne sont guère cohérentes avec la pratique des autorités étatiques comme des autorités décentralisées. Car, si l'on peut dire, tout le monde y a trouvé son compte. L'État a tout fait pour que les régions et, derrière elles, d'autres collectivités territoriales, participent au financement d'équipements collectifs d'intérêt national ou/et relevant de la seule compétence de l'État. Ainsi, par exemple, n'ayant pas les moyens de sa politique, les pouvoirs publics nationaux ont sollicité les régions pour participer au plan appelé, d'abord, Université 2000 puis U3M pour la construction d'équipements universitaires. Cela vaut également pour des autoroutes comme pour des participations à des dépenses du ministère de la Défense. Il est un peu hypocrite, aujourd'hui, d'adresser ce reproche aux CPER.

En deuxième lieu, la procédure fait l'objet de critiques de plus en plus nombreuses. Le CIADT énumère ainsi la dispersion des financements, la péréquation non respectée, le manque d'évaluation, la rigidité des cadres budgétaires, l'inadaptation de la durée des contrats aux cycles économiques et aux mandats des exécutifs régionaux, un partenariat déséquilibré. Ces critiques sont loin d'être infondées sur le fond, mais on est un peu surpris de les voir présentées comme si l'État était étranger à ces défauts. La place manque ici pour reprendre une à une ces critiques. Mais si l'on prend, par exemple, le manque d'évaluation, il est certain mais il est surtout la conséquence d'une certaine incapacité, tant des autorités nationales que des autorités locales, à mettre en œuvre, jusqu'à présent, une véritable procédure d'évaluation, et cette difficulté est loin d'être propre aux contrats de plan. Quant à la critique sur la rigidité des cadres budgétaires, elle étonne encore plus, car c'est bien l'État qui définit ces cadres. La rigidité est réelle, mais elle est imputable à l'État

et, depuis de nombreuses années, la doctrine comme les élus locaux demandent un assouplissement des règles budgétaires comme de la comptabilité publique.

En troisième lieu, l'exécution des CPER est présentée comme étant de plus en plus difficile, les taux réels d'exécution étant en baisse par rapport aux précédents contrats, « du fait de la faible maturité d'un grand nombre de projets ». Il est vrai que, au 1^{er} semestre 2003, les crédits délégués par les ministères représentaient un taux d'engagement de 45,6 % alors que le taux qui devrait être atteint à l'issue de la quatrième année doit être de 57,1 %. Mais il faut tenir compte, d'une part, du fait que les contrats ont été signés avec retard. D'autre part, et surtout, il faudrait distinguer selon les ministères, avec de forts écarts (le ministère de l'Éducation nationale était, à la même date, à 53,8 %, le ministère de l'Équipement à 38,5 %), et selon les régions.

Quoi qu'il en soit, un accord semble se faire sur la nécessité de redéfinir les instruments contractuels.

II – LA RÉNOVATION NÉCESSAIRE DES INSTRUMENTS CONTRACTUELS

Plusieurs raisons militent aujourd’hui en faveur d’un renouvellement des instruments contractuels. Mais s’il convient de redéfinir ces derniers, il faut affirmer, en même temps, une autre nécessité, celle de maintenir la contractualisation.

1. La redéfinition de la contractualisation

Il paraît nécessaire, aujourd’hui, de redéfinir la contractualisation, c’est-à-dire de reprendre et de modifier la loi du 29 juillet 1982, et d’articuler la contractualisation sur les territoires.

A – L’inadaptation de la loi du 29 juillet 1982

Ce n’est pas l’âge de cette loi – au fond relativement récente par rapport à bien d’autres lois qui ont eu une longévité autrement plus longue – qui est la cause de son inadaptation. La loi est devenue inadaptée parce que les données de la planification comme de l’aménagement du territoire ont été profondément modifiées.

Une première donnée paraît relever de l’évidence, mais a des conséquences déterminantes : il n’y a plus de plan de la nation. Et non seulement, il n’y a plus de plan, mais il n’est pas question de le « ressusciter » d’une manière ou d’une autre. Personne ne fait plus référence au plan, non seulement parce qu’il n’y en a plus mais parce que, surtout, l’on n’y croit plus. Et ce sentiment ou cette conviction semble être très largement partagé au sein de la classe politique : aucun programme ne propose de redonner vie au plan. On pourrait en rester là, constater que le plan n’est plus un moyen adapté, qu’il est passé d’actualité, que les préoccupations importantes sont ailleurs. Sur le plan politique, il s’agit là d’une position parfaitement défendable.

Mais, sur le plan juridique, le plan de la nation était (demeure, sur le papier) le support juridique des contrats de plan. Logiquement, la disparition du plan devrait entraîner celle des CPER. Il ne s’agit que d’une disparition de fait, puisque la loi du 29 juillet 1982 n’a pas été modifiée et demeure donc, en théorie, applicable. Cependant, il va de soi que les CPER ne peuvent plus se conformer à un plan disparu, ils ne peuvent plus en être des instruments d’exécution. Dès lors, la finalité des CPER ne peut qu’en être affectée : les CPER actuellement en cours d’exécution ne sont plus, comme le veut la loi, des contrats conclus pour l’exécution du plan de la nation, ils sont autre chose, mais qui n’est pas défini par la loi.

Si l’on considère le volet territorial, on voit qu’il concerne de nouveaux partenaires, les « pays », les « agglomérations », les parcs naturels régionaux, qui n’apparaissent pas officiellement et ne peuvent apparaître comme tels, puisque, pour les raisons précédemment indiquées, la loi n’en parle pas.

On se trouve donc dans une situation un peu étrange où ce qui est prévu par la loi n’existe plus et où de nouvelles parties apparaissent, de nouveaux rapports se développent, sans être pris en compte par la loi. La conclusion à en tirer, sur ce point, est qu’il convient de modifier la loi de 1982. Il ne s’agit pas de la rendre conforme à une réalité différente de celle qu’avait imaginée le législateur de 1982, il s’agit de réinventer une nouvelle contractualisation.

Cela est d’autant plus indispensable que, dans notre système, et toutes les modifications constitutionnelles et législatives intervenues et à venir n’y changent rien, l’intérêt général *national* doit l’emporter, non seulement sur les intérêts particuliers (cela va de soi) mais également sur les intérêts qui, bien que *publics*, bien que présentant un caractère

incontestable d'intérêt général, sont considérés comme partiels, cette conception nous différenciant d'autres conceptions (notamment celle qui l'emporte aux États-Unis). Il faut donc une référence aux CPER : celle du plan a disparu, celle du schéma national d'aménagement et de développement du territoire, qui paraissait devoir lui succéder, également. Quelle référence claire, désormais, pour les CPER ?

B – L'articulation de la contractualisation sur les territoires

La contractualisation prend des formes extrêmement variées, elle représente depuis plusieurs années un développement foisonnant, dans lequel il est parfois difficile de se retrouver, la contractualisation s'auto-engendrant en permanence et produisant de nouveaux rameaux. Or il paraît nécessaire de maîtriser ce foisonnement dans la perspective d'un aménagement durable du territoire. Ce lien entre la contractualisation et l'aménagement du territoire ne se fait pas sans difficultés, et les instruments de ce dernier soulèvent des interrogations au regard des contrats de plan État-régions. Deux instruments appellent, entre autres, quelques observations.

Le premier de ces instruments est représenté par les schémas de services collectifs. Ces schémas sont une création de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et ont été largement modifiés par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Ces schémas, qui visent le long terme, puisqu'il s'agit de l'horizon 2020, ont été approuvés par un décret du 18 avril 2002. Cette approbation décrétole a été faite dans la plus grande discrétion, ce qui est quelque peu regrettable compte tenu du travail qu'ils ont représenté et, surtout, de la perspective qu'ils définissent pour notre pays. Ces schémas « déclinent des orientations nationales », suivant la formule du décret du 18 avril 2002, et « en tenant compte de la diversité des territoires ». Le décret parle notamment des « territoires de projets » que sont les agglomérations et les pays.

On peut penser, dès lors, que les CPER ne peuvent pas ne pas être concernés, eux aussi, par ces schémas de services collectifs : si les agglomérations et les pays sont pris en compte par ces schémas, et compte tenu du fait qu'ils représentent le volet territorial des CPER, ces derniers sont directement touchés. On ne peut imaginer qu'ils puissent y avoir deux instruments parallèles, le premier étant celui des schémas de services collectifs, le second celui des contrats de plan, les agglomérations et les pays relevant des deux. Mais la difficulté est que la loi du 29 juillet 1982 ne parle évidemment pas des schémas de services collectifs, tandis que la loi du 25 juin 1999 ne parle pas des CPER, ce qui est beaucoup moins normal, d'autant qu'il aurait été possible, à cette occasion, de reprendre la loi de 1982, ou d'établir un lien avec elle.

La question que l'on peut se poser est de savoir si ces schémas peuvent être considérés comme ayant été substitués au schéma national (SNADJ), disparu avant d'avoir existé, comme référence des CPER. Cela est d'autant plus problématique que, d'une part, les textes ne le disent pas et que, d'autre part, ces schémas sont hétérogènes (on serait tenté de dire anisotropes).

2. Le maintien de la contractualisation

Les CPER présentent incontestablement un certain nombre de défauts, de nombreuses critiques peuvent être présentées. Mais il ne faut pas oublier que ces critiques portent sur la démarche, sur la méthodologie, sur les procédures, non sur le principe de contractualisation lui-même. La contractualisation, transformée, doit être maintenue, parce qu'elle est une expression de la décentralisation en même temps que d'un certain partenariat.

A – La contractualisation, expression de la décentralisation

La contractualisation doit être maintenue parce qu'elle est l'une des expressions les plus tangibles, les plus visibles, mais aussi les plus porteuses d'avenir, de la décentralisation. En d'autres termes, la décentralisation réalisée, même partiellement, semble devoir nécessairement passer par la contractualisation.

La contractualisation est une expression de la légitimité et de la capacité d'intervention des collectivités territoriales. De la capacité car seule une personne juridique peut contracter. Certes, l'on objectera que ceci n'est pas nouveau, et qu'à partir du moment où la personnalité juridique était reconnue, la capacité juridique allait de soi, notamment en ce qui concerne la possibilité de contracter. Or ceci était loin d'être évident : du temps de la tutelle administrative, la décision de l'autorité locale, qu'il s'agît d'une décision unilatérale ou d'un contrat, n'acquerrait sa plénitude qu'à compter de l'approbation donnée par l'autorité de tutelle, qu'il se fût agi d'une approbation explicite ou d'une approbation implicite. La seule véritable relation contractuelle pouvant prétendre à ce titre est celle dans laquelle la partie représentée par la collectivité territoriale peut décider librement – sans réserve d'une éventuelle annulation, mais qui ne peut être que *contentieuse*, de contracter avec une autre personne, qu'elle soit privée ou publique.

L'expression de légitimité de l'intervention résultant de la contractualisation est encore plus forte que celle apportée par la capacité. Dans notre histoire, sur plusieurs siècles, les collectivités territoriales sont dominées par un relent d'illégitimité qui s'oppose à la légitimité, largement assurée, de l'intervention de l'État : si l'on met à part les dernières années qui se sont écoulées, et qui ont vu la remise en cause de cette légitimité, l'État apparaît, dans notre histoire – et c'est là, sans doute, une particularité de notre pays – comme une institution qui a bénéficié très tôt, même si cela fut progressif, d'une légitimité qui n'a fait que se renforcer au fil du temps. L'intervention de l'État paraissait aller de soi, celle des collectivités locales (la commune principalement) était par avance suspectée. La jurisprudence administrative sur la liberté du commerce et de l'industrie illustre cet état de choses.

La contractualisation est encore une expression de la décentralisation parce qu'elle représente un mode privilégié d'action des personnes. L'idée qui domine le contrat est celle d'égalité entre les cocontractants, qui ne sont nullement tenus de contracter (sauf hypothèses particulières) et qui sont libres de discuter les termes du contrat. Certes, l'on sait tout ce que cette conception un peu caricaturale a de faux dans l'histoire lorsque l'on analyse les relations contractuelles établies par les particuliers, spécialement lorsqu'il s'agit du contrat de travail.

Mais la situation des collectivités territoriales est un peu, de ce point de vue, l'inverse de celle des particuliers. Les contrats conclus par les collectivités territoriales étaient fondamentalement des contrats conclus avec des personnes privées, les contrats conclus avec l'État étaient extrêmement rares, parce qu'ils auraient signifié la reconnaissance d'une certaine égalité, ils étaient une sorte d'anomalie. Certes, ces collectivités pouvaient émettre des actes unilatéraux, présentés comme la caractéristique même de la puissance publique à travers ce privilège dit du préalable. Mais, d'une part, et ainsi qu'on l'a rappelé ci-dessus, l'acte n'était pas parfait par lui-même, il n'acquerrait sa force juridique qu'après une intervention d'une autorité représentant l'État. D'autre part, cet acte n'apparaissait comme l'expression de la puissance publique que *par* l'intervention du représentant de l'État, il était moins l'acte de la collectivité que celui de l'État.

Le développement de la contractualisation est le véritable signe de la reconnaissance de personnes qui, si elles ne sont pas perçues comme des collectivités placées sur un véritable

pied d'égalité avec l'État, ont cependant acquis une place qu'elles n'avaient pas précédemment. La liberté contractuelle n'a peut-être pas valeur constitutionnelle, mais le seul fait d'en parler est un signe du changement des données.

B – La contractualisation, expression du partenariat

Un tel intitulé est, en soi, largement critiquable. D'une part, la notion de partenariat est une notion floue, pour ne pas dire inconsistante. Le fait qu'elle soit à la mode ne lui donne pas plus de précisions, au contraire. En succombant à la facilité, comme l'usage qui est fait du partenariat, on serait tenté de dire qu'il s'agit d'une « auberge espagnole » où l'on ne trouve que ce que l'on a apporté. D'autre part, et sur le plan théorique, l'utilisation de la notion de partenariat est contestable parce que la conception largement dominante établit une hiérarchie entre l'État et les collectivités territoriales, le premier, seul, défendant, l'intérêt général véritable, incontestable.

La réalité du partenariat est tout autant discutable, pour d'autres raisons. On peut douter qu'il y ait un réel partenariat entre l'État et les collectivités territoriales. Dans les CPER, l'État cherche à faire prévaloir son point de vue, et il dispose de moyens de pression très efficaces pour parvenir à imposer son point de vue. Le rapport entre l'État et les collectivités territoriales n'est pas un rapport égalitaire, c'est un rapport conditionné par les préoccupations de l'État, ou du gouvernement du moment.

Malgré toutes ces critiques, il faut considérer que ce partenariat qui s'ébauche maladroitement, même déséquilibré, est en soi une bonne chose parce qu'il est une tentative pour instaurer une relation d'un type nouveau. Et la contractualisation apparaît comme la meilleure expression possible de ce partenariat. Peut-être inventera-t-on, demain, des formes nouvelles de coopération mais, pour l'heure, la contractualisation est le mode relationnel qui est le plus souple, qui présente le plus d'avantages. La contractualisation est loin d'avoir épuisé toutes ses potentialités, elle en est à ses débuts.

Nous disposons d'un instrument qui est à bien des égards remarquable dans son principe, ce sont les CPER. C'est un instrument original, qui intéresse bien d'autres pays. Mais cet instrument est à redéfinir en s'appuyant sur une nécessaire réflexion préalable du champ, des caractères et des formes d'une contractualisation des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Il n'est pas certain que le volet territorial soit conservé dans les prochains contrats. Il est indispensable, en revanche, d'intégrer la dimension territoriale et l'aménagement du territoire dans les contrats. Il convient pour cela de revoir la loi du 29 juillet 1982.