

Agir ensemble ?

*25 actions pour penser l'avenir de la contractualisation entre
l'Etat et les collectivités*

Etude de six élèves administrateurs du groupe « Egalité Territoriale », promotion Paul Eluard, de
l'Institut National des Etudes Territoriales

Maëlle DANIAUD
Loïc DEBET
Siham EL BOUKILI
Elise LAUDE
Etienne LONGUEVILLE
Laurianne SCHLAEPPI

Janvier 2013

*Le long effort des hommes vers leur cohésion
Cette chaîne qui sort de la géhenne ancienne
Est soudée à l'or pur au feu de la franchise
Elle respire elle voit clair et ses maillons
Sont tous des yeux ouverts que l'espoir égalise*

Paul Eluard, Le château des pauvres, 1951

Remerciements :

Nous souhaitons remercier l'ensemble des personnes qui ont accepté de nous rencontrer dans le cadre de cette étude. Nos échanges ont toujours été d'une très grande richesse.

Nous adressons également nos remerciements à toute l'équipe de l'INET qui a soutenu depuis le début ce projet et qui en a assuré le suivi logistique.

Enfin, nous tenons à remercier spécialement M. Alexis MASSE, conseiller de la Ministre de l'Egalité des Territoires et du Logement, pour sa confiance, son soutien et son précieux regard tout au long de nos travaux.

SYNTHESE

Le Ministère de l’Egalité des territoires et du Logement a confié à six élèves administrateurs du groupe « Egalité territoriale » de l’Institut national des études territoriales (INET) le soin de rédiger un rapport sur l’avenir des pratiques de contractualisation liant l’Etat aux acteurs locaux.

Avec la décentralisation, le recours au contrat est apparu comme la méthode de coordination adéquate en réponse à la plus grande diversité d’acteurs légitimes à intervenir sur des champs similaires. Au fil du temps, une myriade de contrats a ainsi été conçue entre collectivités publiques pour tenter de structurer une démarche cohérente sur un territoire donné.

Le recensement des pratiques contractuelles à l’œuvre dans les territoires permet de distinguer trois grandes familles :

- les démarches contractuelles sectorielles pour des dispositifs ciblés appelant des engagements fermes et précis ;
- les « conférences de méthodes » permettant le dialogue au service d’une stratégie territoriale globale ;
- la démarche des « contrats de projet » qui combine transversalité et engagements au service du territoire.

Toutefois, au fil des années et des expériences contractuelles, la confiance des co-contractants a été mise à mal. Trois risques majeurs se sont matérialisés, fragilisant la démarche :

- une gouvernance asymétrique s’est souvent mise en place au profit de l’Etat ;
- les contrats n’ont pas permis de porter de véritables projets de territoire ;
- la contractualisation n’a pas permis d’endiguer le renforcement des inégalités territoriales.

L’intérêt et la crédibilité de l’outil contractuel ont également été questionnés, du fait de la baisse des moyens mobilisés par les acteurs publics, de la crainte des transferts de charge, du saupoudrage des crédits ou des effets d’aubaine.

Pourtant, à travers la réflexion sur la contractualisation, c’est bien la question de l’action publique et de son pilotage qui est en jeu. Dotée d’une réelle portée pédagogique, la démarche contractuelle peut être un outil efficace au service de l’adaptation des politiques publiques aux territoires. Dessiner l’avenir de la

contractualisation invite donc à penser les principes de territorialisation et de différenciation en tant que nouveaux vecteurs de l'action publique.

La conviction des auteurs demeure donc que le contrat reste le bon outil, mais qu'il convient de le revivifier :

1. **Le contrat permet d'adapter les politiques publiques au territoire.** Dans un contexte de raréfaction des ressources, l'optimisation de l'action publique exige de rapprocher la conduite de l'action publique des territoires. Le contrat apparaît être le moyen adéquat, sans pour autant mettre en péril l'égalité des droits des citoyens dans l'accès aux services publics.
2. Il permet d'identifier des territoires en difficultés et de répartir équitablement les ressources dans une optique **d'égalité des territoires.**
3. Le contrat peut être l'aboutissement d'une démarche partenariale, autour d'un **diagnostic commun** des besoins du territoire et de ses habitants.
4. Il s'inscrit dans un système dont la **gouvernance est guidée par le principe de subsidiarité.**
5. La contractualisation produit un effet de levier pour **amener les acteurs à se fédérer autour d'un projet de territoire.**
6. Enfin, l'anticipation voire la pluri annualité qu'impliquent des engagements contractuels favorise **la lisibilité et la cohérence stratégique de l'action publique.**

La contractualisation dessinée au fil de cette étude peut s'appréhender au moyen de trois orientations qui semblent pouvoir être utilement renforcées dans les prochaines générations de contrat :

- **Partir du citoyen pour penser la cohérence de l'action publique.** Ceci suppose d'inverser le prisme de conception des politiques publiques. Il ne s'agit plus d'aborder l'action publique par le biais de l'institution qui la porte, mais de penser avant tout à son bénéficiaire. La nouvelle gouvernance contractuelle pourrait donc passer par la mise en réseau des acteurs publics pour répondre aux besoins des usagers. Les nouvelles Conférences territoriales d'action publique en seraient le support.
- **Adapter tant le contenu que les outils des politiques publiques aux réalités du terrain.** Afin de ne pas sacrifier l'intelligence locale sur l'autel de l'uniformité à tout prix, les politiques publiques qui les portent doivent pouvoir s'ajuster au territoire. La contractualisation apporte ainsi davantage de souplesse face aux aléas.
- **Inscrire les importants volumes financiers de la contractualisation dans les efforts péréquateurs affichés par ailleurs.** La solidarité entre territoires doit figurer parmi les objectifs assignés aux contrats, notamment à travers une mobilisation des politiques de droit commun.

Ces trois orientations sont déclinées en 25 propositions :

1. Prévoir une architecture contractuelle multi-niveaux
2. Contractualiser sur les finalités de l'action publique
3. Créer des Conférences territoriales d'action publique, lieux de dialogue, d'élaboration et de suivi des contrats
4. Créer un observatoire territorial mutualisé pour favoriser les diagnostics partagés
5. Constituer des groupes de pilotage thématiques s'assurant de la cohérence de l'action publique pour l'utilisateur
6. Identifier une mission contractualisation au niveau des préfetures et des services des collectivités
7. Adapter les fiches de poste des agents à la contractualisation
8. Permettre au Préfet de région d'assurer l'inter ministérialité et d'être un véritable partenaire de négociation
9. Introduire une clause de participation citoyenne
10. S'assurer du pouvoir d'interpellation des CESER, des conseils de développement et des citoyens
11. Instaurer un menu thématique à la carte pour associer les collectivités au contenu de la contractualisation
12. Contractualiser localement sur la géographie prioritaire pour favoriser un territoire d'intervention pertinent
13. Elargir les délégations d'enveloppe à de nouvelles thématiques
14. Contractualiser sur la méthode - Laisser les cocontractants décider des modalités d'application du contrat
15. Assurer une souplesse dans l'exécution du contrat en permettant une fongibilité des crédits
16. Généraliser les clauses de revoyure durant l'exécution du contrat
17. Evaluer le contrat au regard de principes communs (péréquation, subsidiarité, proportionnalité, proximité, concentration et modulation des moyens, interdisciplinarité)
18. Evaluer l'impact des politiques contractualisées sur la vie des citoyens
19. Réserver une partie de l'enveloppe du contrat à l'évaluation de son efficacité
20. Evaluer la totalité du processus en ciblant de façon aléatoire sur un échantillon d'actions
21. Définir un indicateur de solidarité territoriale pouvant donner lieu à une notation des acteurs publics
22. Assurer un double fléchage des crédits, une partie réservée à des territoires prioritaires, et une autre pour les contrats d'action publique
23. Systématiser un soutien au financement de l'ingénierie pour les collectivités le nécessitant
24. Faire varier l'amplitude du taux de cofinancement pour aider les territoires prioritaires tout en évitant les effets de seuil
25. Assurer une véritable péréquation dans la répartition des moyens de droit commun

RAPPORT

SOMMAIRE

Introduction	9
I. Un bilan contrasté : bonnes pratiques et limites des démarches contractuelles	12
A. Des contrats souvent sectoriels et rarement opposables, encore trop peu porteurs des projets de territoire	12
B. Six bonnes raisons de recourir au contrat dans la conduite de l'action publique.....	16
C. Les freins à lever pour restaurer la confiance	17
D. Les conditions d'une démarche contractuelle performante	20
E. Enjeux et principes d'une contractualisation porteuse de projet.....	22
II. 25 actions pour mettre la contractualisation au service du territoire et des citoyens	23
A. Première clé de lecture : Une nouvelle gouvernance contractuelle au bénéfice du citoyen : privilégier la mise en réseau des acteurs publics.....	23
B. Deuxième clé de lecture : Adaptabilité et flexibilité de la démarche contractuelle.....	31
C. Troisième clé de lecture : Une démarche contractuelle renouvelée pour une plus grande égalité entre les territoires	35
ANNEXES	38
Annexe 1 : Etat des lieux de la contractualisation.....	39
Annexe 2 : Fiches actions	45
Annexe 3 : Schéma – une gouvernance centrée sur le citoyen.....	62
Annexe 4 : Liste des entretiens réalisés	63
Annexe 5 : Remerciements	65
Annexe 6 : Présentation du groupe Egalité Territoriale de l'INET.....	66

Introduction

Le Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement a confié à six élèves administrateurs du groupe « Egalité territoriale » de l'Institut National des Etudes Territoriales (INET) le soin de rédiger un rapport sur l'avenir des pratiques de contractualisation liant l'Etat aux acteurs locaux.

La refondation des relations contractuelles de l'Etat et des collectivités locales pourrait être le corolaire des nouvelles mesures de décentralisation. En accordant une véritable confiance au partenariat local pour penser l'action publique au plus près des territoires, la contractualisation peut devenir l'instrument privilégié des relations entre l'Etat et les collectivités, donc d'une décentralisation plus aboutie s'appuyant sur la confiance des partenaires et la cohérence des réponses apportées au citoyen.

Les contrats d'action publique sont les principaux outils de partenariat entre l'Etat et les collectivités. Ils se distinguent clairement des contrats de droit privé ou des contrats administratifs. En effet, qu'ils soient appelés contrats, conventions ou programmes, ils traduisent avant tout **un accord, formalisé entre plusieurs acteurs publics, sur des objectifs à court ou moyen terme, impliquant une clé de contribution (souvent financière mais pas exclusivement) conjointe à leur réalisation¹.**

A travers la réflexion autour de la contractualisation, c'est bien la question de **l'action publique et de son pilotage** qui est en jeu. L'intérêt et la crédibilité de cet outil sont parfois questionnés : non respect des engagements pris par les acteurs, réduction des moyens financiers adossés aux contrats.... Pourtant c'est par la contractualisation que passe la réponse aux attentes fortes de renouvellement des **relations entre acteurs locaux dans un contexte où la raréfaction des ressources est devenue prégnante**. Pour tirer parti de **la créativité des territoires**, prendre en compte les **attentes des habitants** et éviter **l'écueil de la réponse standardisée**, le contrat renouvelé constitue un instrument privilégié.

Une fois passée au tamis des complexes répartitions de compétences, l'action publique est fragmentée et perd incontestablement en lisibilité et en efficacité. **Réfléchir à l'échelle du territoire et non pas au niveau de la compétence** nécessite qu'une nouvelle architecture des contrats et de la gouvernance locale soit inventée.

En outre, la contractualisation ne doit pas être assimilée à un **transfert de charges** de l'Etat aux collectivités, ni le dissimuler : la clarté des règles du jeu doit être totale en la matière.

¹ Gaudin Jean-Pierre. XVII. La contractualisation des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales. In: *Annuaire des collectivités locales*. Tome 24, 2004. Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat. Régions et villes en Europe. pp. 215-234.

Pour que la coopération entre les acteurs ne se résume pas à une vaine incantation, il s'agit de s'interroger sur le moyen le plus pertinent de **restaurer une relation de confiance** entre des acteurs souvent placés en situation de compétition.

Parmi les outils de l'action publique, la contractualisation reste le meilleur contradicteur à la naturelle concurrence entre les territoires, exacerbée par la généralisation de la technique de l'appel à projets.

Enfin, si l'Etat et les collectivités partagent l'objectif commun d'assurer un équilibre entre les territoires, il leur faudra rechercher, **y compris à travers l'exercice contractuel**, une nouvelle forme de justice sociale : **la justice territoriale**.

Repenser les modes de contractualisation entre l'Etat et les collectivités n'est donc pas une simple question technique.

L'objet de cette étude est de rendre compte de **la diversité de ces démarches contractuelles** et de montrer que le niveau d'engagement peut être variable selon les contextes, les parties en présence et l'objet des engagements.

Elle n'a pas vocation à énoncer des prescriptions qui s'imposeraient aveuglément à tous et partout. Il s'agit bien plus **d'une boîte à outils, modulable à l'envi**, issue parfois de pratiques déjà présentes sur certains territoires et reproductibles ailleurs. Là où le partenariat local catalyse des idées, là où les territoires inventent leurs projets, les méthodes et les dynamiques à l'œuvre doivent pouvoir inspirer le décideur public pour renouveler la contractualisation.

Les contrats sont utilisés dans de nombreux secteurs des politiques publiques, à toutes les échelles et réunissent des acteurs variés. Cependant, l'étude de la démarche contractuelle montre que les contrats d'action publique répondent à **des objectifs et principes communs**. C'est aussi en s'appuyant sur ces lignes directrices que l'avenir de la contractualisation peut être envisagé.

A partir d'un bilan des modes de contractualisation issu d'une cinquantaine d'entretiens avec des acteurs en prise avec la pratique des contrats, cette étude propose :

- une analyse critique des pratiques existantes, qui met en lumière celles pouvant avoir valeur d'exemple, et identifie les freins et les conditions de réussite d'une démarche contractuelle porteuse de projets;
- 25 actions concrètes pour penser la cohérence de l'action publique à partir du territoire et du citoyen, illustrées par trois clés de lecture d'une contractualisation renouvelée.

Ce rapport s'accompagne de 6 annexes :

- Annexe 1 : un tableau récapitulatif de l'état de lieux de la contractualisation aujourd'hui ;
- Annexe 2 : un tableau récapitulatif des fiches actions proposées ;
- Annexe 3 : un schéma – exemple de la gouvernance centrée sur le citoyen ;
- Annexe 4 : la liste des entretiens réalisés ;
- Annexe 5 : nos remerciements ;
- Annexe 6 : la présentation du groupe Egalité Territoriale de l'INET.

I. Un bilan contrasté : bonnes pratiques et limites des démarches contractuelles

Les pratiques contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales s'avèrent très diversifiées. Souvent sectoriels, rarement opposables et peu porteurs de véritables projets de territoire, les contrats présentent des limites importantes que certains acteurs locaux ont su dépasser. Cette partie vise, au-delà du bilan, à souligner les apports de la démarche contractuelle et à révéler les bonnes pratiques à l'œuvre dans les territoires.

A. Des contrats souvent sectoriels et rarement opposables, encore trop peu porteurs des projets de territoire

1. Trois grandes familles de pratiques contractuelles

Avec la décentralisation, la tendance à la contractualisation s'est développée : une plus grande diversité d'acteurs intervenant sur des champs similaires nécessite méthode et coordination. Dans ce sens, une myriade de contrats a été conçue entre collectivités publiques pour porter une action cohérente sur un territoire donné. Le recensement des différentes pratiques contractuelles révèle trois grandes familles.

- **Les démarches contractuelles sectorielles : vers des dispositifs ciblés et engageants.**

Ces contrats visent à améliorer le service rendu aux usagers en impliquant l'ensemble des acteurs qui, au plan local, sont en mesure d'apporter une contribution à une politique publique précise. Ils amènent ces acteurs à échanger autour d'un diagnostic commun, à croiser leurs expertises, à élaborer des objectifs partagés et permettent souvent des cofinancements. Ces contrats se caractérisent par leur caractère sectoriel et leur nature de contrat d'objectifs et de moyens. Relèveraient ainsi de cette catégorie les contrats locaux de sécurité, les contrats éducatifs locaux, les contrats enfants jeunes, les contrats ville lecture, les contrats locaux d'éducation artistique...

Remarque : Ces contrats peuvent au final prendre des formes variables en fonction de la façon dont ils sont négociés. Par exemple, un contrat local de santé peut, dans certains cas, se traduire par un véritable

transfert de charges de l'Etat vers les collectivités. Dans d'autres cas, il peut relever d'un protocole d'accord entre acteurs publics qui travaillent ensemble pour améliorer le service rendu aux usagers.

- **Les « conférences de méthodes » : le dialogue au service d'une stratégie territoriale globale.**

Ces instances de concertation partenariales et transversales visent à dépasser l'approche sectorielle des politiques publiques. Elles associent parfois, dans un cadre moins formel et peu contraignant juridiquement, des partenaires publics, associatifs et privés. Certains territoires, comme la Bretagne, ont ainsi créé des conférences territoriales qui regroupent la région, les quatre départements et les communautés urbaines et d'agglomération (B16). Il s'agit de porter collectivement des projets complexes. Cependant, la difficile question du leadership empêche le plus souvent d'effectuer un diagnostic partagé et d'apporter des réponses concertées. Pourraient également relever de cette catégorie les conseils de développement des Pays et intercommunalités. Ceux-ci participent à la réflexion collective en apportant un regard critique et transversal sur les enjeux du territoire.

- **La démarche des « contrats de projet » : combiner transversalité et engagement au service du territoire**

Répondant à un degré de transversalité variable, ces contrats de projet ont une forme juridique plus contraignante². Ils fixent le cadre de mise en œuvre d'une stratégie spécifique pour le territoire concerné, et engagent chaque partie sur un plan d'actions souvent pluriannuel. Les crédits alloués à ces contrats sont souvent très importants et structurants pour l'intervention publique déployée sur le territoire. Du moins au plus transversal, on peut citer dans cette catégorie les conventions de rénovation urbaine, les contrats de cohésion urbaine et sociale, les contrats de développement territoriaux et les contrats Etat-Région. Ces derniers ont un caractère fortement prospectif, invitent à la définition d'un projet de territoire et apportent les moyens nécessaires à la réalisation d'actions structurantes. Les contrats de développement territoriaux qui émergent actuellement en Ile-de-France sont pleinement inscrits dans cette logique. Ils sont hautement stratégiques, à vocation transversale et malgré tout prescriptifs puisqu'ils s'imposeront notamment aux plans locaux d'urbanisme. Les contrats de territoire conclus entre les départements et les EPCI (à l'image du Conseil Général du Nord) relèvent parfois

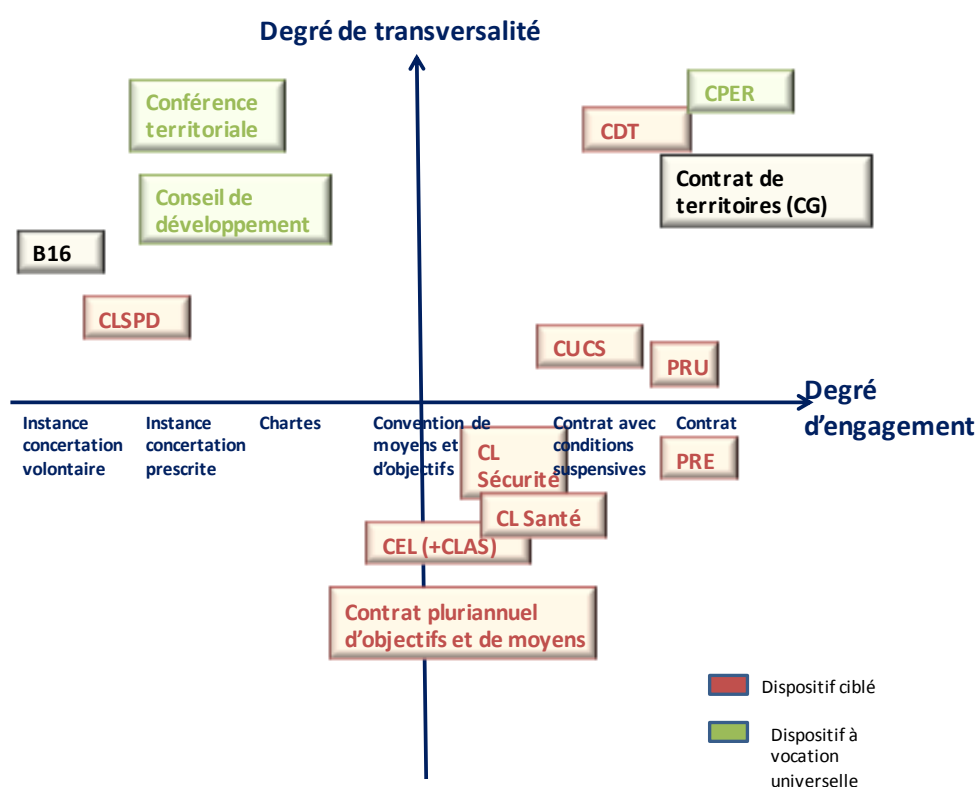
² Prévus par la loi (art. 12 du 29 juillet 1982), les contrats de plan Etat-région sont qualifiés de contrats administratifs, et dans son arrêt du 8 janvier 1988, *CU de Strasbourg /c Min. chargé du plan et de l'aménagement du territoire*, le Conseil d'Etat a confirmé cette nature contractuelle des contrats de plan Etat-région, même si cette nature contractuelle n'emportait par elle-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des opérations prévues au contrat (CE, 25 octobre 1996, *Association Estuaire Ecologie*). Cette faible contrainte juridique a cependant été remise en cause récemment par le juge administratif qui, dans son arrêt 21 décembre 2007, *Région du Limousin*, a retenu la responsabilité de l'Etat pour la non-réalisation d'une ligne de TGV au profit d'une simple modernisation de la ligne ferrée existante, la décision distinguant « conventions constituant de simples déclarations d'intention et convention comportant des engagements », lecture confirmée par l'arrêt du 7 mars 2008, *Min.de l'écologie et du développement durable /c Etablissement Public Loire*.

également de ce type de démarche et tentent de dépasser les approches sectorielles tout en fixant un certain niveau d'engagement réciproque.

2. Le diagramme « transversalité – engagement »

Les nombreux contrats qui existent aujourd'hui en France peuvent être analysés selon différents axes : sectoriel/universel, opérationnel/stratégique, ponctuel/pluriannuel, bilatéral/multilatéral, informel/formel. Le diagramme qui est proposé ici repose sur deux axes majeurs : le degré de transversalité et le caractère engageant de la démarche contractuelle.

Précaution d'usage : La représentation qui est proposée ci-dessous positionne les contrats sur le diagramme en fonction de la réalité de leur mise en œuvre observée au cours des entretiens et non pas en fonction de l'intention du législateur au moment de leur conception. Elle est en cela le résultat d'une observation et d'un positionnement subjectif de notre part.



En abscisse, l'axe du degré d'engagement permet de classer les démarches contractuelles selon leur nature, de l'instance de concertation volontaire – la moins contraignante –, au contrat au sens juridique

du terme par lequel deux parties sont liées et doivent respecter leurs engagements sous peine de faire l'objet d'un recours devant le juge. Entre ces deux extrêmes, différents modes de contractualisation peuvent être identifiés : l'instance de concertation prévue et rendue nécessaire par la loi, les chartes de bonnes intentions, les conventions d'objectifs et de moyens et les contrats avec conditions suspensives. L'engagement se définit ici tant par l'opposabilité juridique de l'acte contractuel que par l'engagement politique et financier qui in fine lie les parties.

En ordonnée, l'axe du degré de transversalité illustre le champ du procédé contractuel. Au bas du diagramme sont positionnés les modes de contractualisation les plus sectoriels, qui sont pour l'essentiel les contrats de service aux usagers.

Remarques :

L'axe des ordonnées n'illustre pas nécessairement le nombre des partenaires associés. Certains contrats très sectoriels associent un grand nombre d'acteurs. A l'inverse, les contrats de type Etat-Région (CPER), à vocation très transversale, ne sont formellement que bilatéraux. De même, les contrats les plus sectoriels ne sont pas nécessairement les plus opérationnels. Un contrat éducatif local compte par exemple un volet stratégique important. A l'inverse, un CPER comprend des fiches actions très opérationnelles.

Ce diagramme permet d'identifier les contrats qui ont par nature vocation à porter le projet de territoire ; ils se situeraient en haut à droite. Pourtant, l'ambition n'est pas la garantie de la réussite de la démarche contractuelle. Il apparaît plutôt que c'est souvent par une savante combinaison de ces différents contrats que l'efficacité de l'action publique est la mieux assurée.

Au-delà de cette typologie des contrats, les entretiens réalisés dans les territoires, avec des membres de l'administration territoriale et de l'administration d'Etat, mettent en exergue six apports majeurs de la démarche contractuelle. L'analyse des expériences permet de repérer, pour chacune d'elles, les freins et risques induits, ainsi que leurs conditions de réussite. Il découle de ce bilan les principes sur lesquels repose une démarche contractuelle réussie, et les enjeux sous-jacents qui portent les préconisations présentées en seconde partie de ce rapport. Le tableau de synthèse en annexe approfondit l'analyse de l'existant en matière de pratiques contractuelles.

B. Six bonnes raisons de recourir au contrat dans la conduite de l'action publique

1. **Le contrat permet d'adapter les politiques publiques au territoire.** Dans un contexte de raréfaction des ressources, l'optimisation de l'action publique exige d'adapter les dispositifs aux besoins des citoyens. Le contrat apparaît être le moyen adéquat pour rapprocher la conduite de l'action publique des territoires, sans mettre en péril l'égalité des droits des citoyens dans l'accès aux services publics.
2. Au-delà de l'égalité des droits des citoyens, il s'agit de **penser l'égalité des territoires, non pas comme une uniformité artificielle mais bien comme une équité des crédits qui leurs sont alloués.** A cette fin, le contrat permet - à chaque niveau - de partir d'une vision partagée des équilibres infra territoriaux, afin d'identifier des territoires en difficultés et de répartir équitablement les ressources, y compris en mobilisant les moyens de droit commun.
3. Cela implique que les acteurs **partagent une vision commune du territoire et des objectifs de l'action publique.** En ce sens, le contrat peut être l'aboutissement d'une démarche partenariale, autour d'un diagnostic commun des besoins du territoire et de ses habitants.
4. Ainsi, le contrat s'inscrit dans un système dont la **gouvernance est guidée par le principe de subsidiarité.** C'est le niveau territorial le plus à même de répondre aux besoins qui conduit l'action publique, selon son organisation interne et indépendamment de sa qualification administrative. Par exemple, un département dont les services sont territorialisés est à même de conduire des politiques de proximité, là où dans d'autres configurations, ce sont les communes qui constituent l'échelon le plus adapté.
5. **La contractualisation produit un effet de levier pour amener les acteurs à se fédérer autour d'un projet de territoire.** Cette vertu pédagogique du contrat est porteuse de subsidiarité et de partenariat, amenant les acteurs à prendre des engagements qui dessineront les contours du projet de territoire.
6. Enfin, l'anticipation voire la pluri annualité qu'impliquent des engagements contractuels favorise **la lisibilité et la cohérence stratégique de l'action publique.**

Cependant, l'analyse de la pratique des contrats montre que de réels freins mettent en danger la démarche contractuelle. Cerner précisément ces risques est déterminant pour restaurer la confiance entre les parties et permettre d'envisager le contrat comme un outil d'avenir.

C. Les freins à lever pour restaurer la confiance

Aujourd'hui, si l'on est convaincu que la contractualisation est le moyen pertinent de concevoir une action publique cohérente et adaptée aux besoins des territoires, il est nécessaire de restaurer un climat de confiance mutuelle entre Etat et collectivités locales, et entre les collectivités locales elles-mêmes, condition nécessaire à toute négociation saine. Or, au fil des années et des expériences contractuelles, cette confiance a été mise à mal. Trois zones de risques majeurs peuvent être identifiées : une gouvernance asymétrique, une contractualisation qui ne permet pas de porter le projet de territoire, un renforcement des inégalités territoriales.

- **Une gouvernance asymétrique**

D'un côté, l'Etat a la capacité de remettre en cause unilatéralement les termes du contrat par la loi, par exemple lors du vote des lois de finances. De l'autre, les collectivités locales perdent en efficacité, dans leurs échanges avec le préfet, du fait de leurs propres divisions, n'étant pas dotées d'espaces de dialogue et d'harmonisation de leurs positions suffisamment structurés. Il découle de ce manque de coordination un fort risque de concurrence entre les territoires.

Par ailleurs, l'Etat souffre aujourd'hui d'un manque de crédibilité. Les collectivités locales sont nombreuses à avoir subi un non-respect des engagements dans les générations contractuelles précédentes. Elles ont pu dans certains cas être invitées à la table des négociations sans que leur interlocuteur, et notamment le préfet, ait un mandat clair de négociation, ni autorité sur les différents ministères pour recueillir les données puis faire respecter les termes du contrat (exemple : CUCS expérimental). Cette réduction de marges de manœuvre participe d'une gouvernance asymétrique : l'Etat, pourtant pourvoyeur de moyens à travers ses politiques de droit commun, n'apparaît plus comme étant en mesure de les négocier et semble moins présent dans son rôle de stratège sur le territoire.

A l'inverse, certaines collectivités se sont parfois dédouanées de leurs engagements pour des raisons diverses (conjoncturelles, politiques, financières...) faisant peu de cas des termes du contrat, accroissant encore l'écart de confiance entre les acteurs.

Exemple - CUCS expérimental : difficulté à obtenir des données fiables sur les moyens de droit commun dégagés par l'Etat sur un territoire (éducation nationale, agents de Pole emploi, agents de Police...) et distorsion forte entre le temps de travail demandé par l'Etat aux collectivités pour bénéficier du dispositif, et la faiblesse des moyens obtenus au titre du contrat en termes de droit commun.

- **Une contractualisation peu respectueuse des projets de territoire**

Le contrat peut être très bénéfique en incitant l'ensemble des acteurs publics d'un territoire à se mettre autour de la table pour dresser ensemble un diagnostic territorial et penser de façon prospective son devenir. Mais les conditions d'une contractualisation aussi ambitieuse sont rarement réunies. La question des échelles pertinentes est un sujet sans fin, une multitude de contrats étant aujourd'hui signée à des échelles différentes entre Etat et collectivités locales. Cette situation ne serait pas un problème si les cocontractants disposaient d'une vision globale de l'action engagée au final sur un territoire, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

- **Un risque de renforcement des inégalités territoriales**

Les réticences à s'engager s'expliquent aussi par une autre défiance des collectivités locales à l'égard de l'Etat, les logiques contractuelles ayant parfois pu aboutir à de véritables transferts de charges masqués, voire à une substitution du droit commun par le droit dérogatoire sans réelle plus-value pour le territoire (cas de la politique de la ville).

Exemple : Des collectivités hésitent à créer leur propre police municipale ou à signer avec l'Etat un contrat local de santé lorsque, dans le même temps, celui-ci réduit les moyens alloués à ces politiques au niveau national.

En outre, les collectivités locales n'ont souvent qu'une vision purement financière des contrats, y voyant des effets d'aubaine davantage qu'un outil pour penser un partenariat renouvelé. Il en résulte un saupoudrage des crédits sans action cohérente, avec tous les risques de renforcement des disparités territoriales que cela induit. En effet, toutes les collectivités ne sont pas à égalité dans ces démarches. Premièrement, les règles de cofinancement à parts égales Etat/ Collectivités locales font que certaines collectivités renoncent à la contractualisation car elles ne sont pas en capacité d'assumer le reste à charge. Deuxièmement, ces règles accroissent parfois les inégalités lorsque deux collectivités sont aidées de façon équivalente alors que leurs recettes fiscales par habitant sont très disparates (exemple Politique de la ville). Troisièmement, le manque de capacité d'ingénierie est souvent un frein rédhibitoire. La généralisation du mode des appels à projet a de ce point de vue accentué les inégalités dans ces démarches. Enfin les collectivités elles-mêmes ne sont pas toutes responsabilisées par rapport à la thématique de la solidarité entre territoires, notamment au moment de la négociation des crédits avec l'Etat.

En conséquence, aborder la contractualisation comme un outil d'avenir suppose au préalable de lever ces différents freins.

*Exemple **Politique de la ville*** : Elle conduit à allouer des aides de 70,8 euros par habitant d'une ZUS dans les Yvelines contre 31 euros en Seine-Saint-Denis, renforçant ainsi les disparités au lieu de les lisser³.

*Exemple **Cofinancement péréquisiteur*** : Au sein d'un même département, entre deux villes ayant un écart de 1 à 5 de recettes fiscales, le taux de cofinancement appliqué par les dispositifs de l'ANRU ou de l'ACSé est le même.

³ Cf. Rapport de la cour des Comptes ; La politique de la ville une décennie de réformes ; 2012 p. 135.

D. Les conditions d'une démarche contractuelle performante

La réalité des pratiques contractuelles révèle que des conditions permettent de dépasser ces obstacles, tant dans la conception des projets que dans leur réalisation. Des exemples précis illustrent ces bonnes pratiques dans le document présenté en annexe. De façon synthétique, voici quelques unes des conditions d'une démarche contractuelle performante.

La **distinction des niveaux stratégique et opérationnel** permet de redonner toute sa dimension à la réflexion politique sans l'enfermer dans des considérations uniquement financières (*Exemple* Contrat de développement territorial). Sur un plan stratégique, **l'élaboration d'un diagnostic partagé** entre les acteurs publics, privés, institutionnels et citoyens, est la condition préalable à l'identification d'un projet de territoire structurant. Au-delà du diagnostic, l'association de ces acteurs permet d'élaborer des projets et d'assurer une mise en œuvre en prise avec les réalités de la société civile et des entreprises locales (voir ci-dessous exemple ANRU). Ceci implique de **penser par territoires de projet**, indépendamment des échelons administratifs (voir ci-dessous exemple Département Ille-et-Vilaine). Le cas échéant, un accord concerté sur le périmètre prioritaire d'intervention est établi. **L'Etat joue un rôle majeur dans le lancement** de telles démarches de projet, par la fixation d'objectifs prioritaires et par sa capacité à peser sur l'agenda des acteurs. L'émergence de véritables projets suppose que les collectivités disposent d'une expertise, ce qui peut justifier un **appui à l'ingénierie** (voir ci-dessous exemples ANRU et numérique). Sur un plan opérationnel, la réussite de la démarche de contractualisation passe par **l'application effective des engagements pris** par les acteurs. Les collectivités recourent déjà à certains leviers, notamment des **clauses de revoyure** et des agents chargés du suivi des contrats. Plus à la marge, la contractualisation sur la méthode a pu être expérimentée avec succès.

Exemple Contrat de développement territorial : Tels qu'ils sont aujourd'hui formalisés, ces contrats sont avant tout des projections stratégiques du territoire et renvoient souvent à des contrats opérationnels sur des opérations ou des thématiques ciblées.

Exemple ANRU : L'association des bailleurs, tant dans les phases de diagnostic, de conception des projets, de réalisation que d'évaluation, permet de mener des opérations de renouvellement urbain cohérentes et qui obligent les acteurs à tenir leurs engagements. Par ailleurs, l'association obligatoire des citoyens au projet conditionne le financement du projet. Dans la réalisation de ces opérations, le financement partiel de l'ingénierie par l'agence a permis de soulager les collectivités et de restaurer une forme d'égalité des chances entre les territoires.

*Exemple **Ille-et-Vilaine*** : dans le cadre des contrats de territoire du CG 35, la contractualisation ne se fait pas avec l'EPCI en tant que structure mais avec l'EPCI en tant que territoire. Les besoins locaux à l'échelle de l'EPCI sont questionnés sans se poser a priori la question des compétences. En revanche la maîtrise d'ouvrage est à géométrie variable.

*Exemple « **numérique** »*: certaines régions (Bretagne, Auvergne notamment) apportent leur savoir-faire en matière de très haut débit aux collectivités infra.

E. Enjeux et principes d'une contractualisation porteuse de projet

Le recensement des attentes des acteurs vis-à-vis de la démarche contractuelle, ainsi que l'identification de freins et de bonnes pratiques à l'œuvre dans les territoires, mettent en évidence les enjeux sous-jacents d'une politique contractuelle performante.

La définition du contenu du contrat repose sur une connaissance fine des besoins du territoire, qui passe par une vision globale et partagée des acteurs et des financements engagés. Cette démarche partenariale suppose de renforcer la confiance entre les acteurs, de restaurer la crédibilité du représentant de l'Etat en lui octroyant des marges de manœuvre dans la négociation. Par ailleurs, la contractualisation peut agir comme un véritable outil de péréquation, pour autant qu'elle prenne en compte les équilibres territoriaux et la situation des citoyens (exemple : en croisant les données des recettes fiscales des collectivités et des revenus par habitant). Enfin, une même politique doit pouvoir être territorialisée à des degrés divers en fonction des configurations locales et des besoins du territoire.

Pour répondre à ces enjeux, sur la base des pratiques innovantes révélées par les territoires, 25 fiches-actions sont proposées. Elles ont pour vocation :

- d'améliorer la gouvernance d'une démarche contractuelle cohérente avec les projets de territoire ;
- de favoriser une démarche contractuelle adaptable mais dotée de forces de rappel contraignantes ;
- d'offrir des outils au service de l'égalité des territoires.

II. 25 actions pour mettre la contractualisation au service du territoire et des citoyens

Les 25 fiches-action proposées peuvent s'analyser à travers trois clés de lecture : gouvernance, adaptabilité et égalité. Mais elles peuvent également se lire comme des préconisations indépendantes les unes des autres, une boîte à outils qu'il appartiendra au décideur d'utiliser pour renouveler le cadre de la contractualisation.

Le détail de ces fiches figure dans le tableau en annexe du présent rapport.

A. Première clé de lecture : Une nouvelle gouvernance contractuelle au bénéfice du citoyen : privilégier la mise en réseau des acteurs publics

Le point de départ : une vision globale et partagée

La multiplication des contrats ne permet pas d'avoir une vision globale des moyens mis sur un territoire. Elle ne garantit pas non plus, politique publique par politique publique, que les actions de chaque niveau de collectivité s'articulent en cohérence avec celles des autres niveaux et a fortiori que les usagers ne fassent pas les frais de la mauvaise articulation des acteurs publics.

La nécessité de mettre en synergie des acteurs différents impose donc une approche globale, qui pourrait être obtenue à l'aide d'une architecture contractuelle multi-niveaux, chaque contrat déclinant les réponses apportées à l'utilisateur.

Proposition 1 : Prévoir une architecture contractuelle multi-niveaux

La multiplication des contrats résultant de la diversité des acteurs impliqués et des politiques menées ne permet pas d'avoir une vision globale des moyens mis sur un territoire.

Dès lors, l'élaboration d'une stratégie partagée par tous les acteurs suppose d'adopter une architecture contractuelle à deux niveaux. Un **contrat de stratégie** est adopté au niveau régional par la **Conférence d'action publique territoriale**. Ce contrat résulte d'un diagnostic partagé et définit des **finalités d'action publique à mettre en œuvre sur le territoire (ex : autonomie du citoyen,...)**. Chaque finalité- discutée à l'échelle des **Groupes de pilotage thématiques**- recoupe plusieurs politiques sectorielles et est déclinée en **contrats opérationnels**.

La principale difficulté consiste, pour les élus réunis en Conférence d'action publique territoriale, à définir des finalités d'action publique communes adaptées aux besoins des citoyens sur la base du

diagnostic partagé, et à s'entendre sur une stratégie. Une fois le contrat de stratégie adopté, le rattachement des contrats existants à chaque finalité devrait permettre d'avoir une vision globale des moyens.

Proposition 2 : Contractualiser sur les finalités de l'action publique

Partir du citoyen pour penser la cohérence de l'action publique suppose d'inverser le prisme de lecture des politiques publiques. Il ne s'agit plus d'aborder l'action publique par le biais de l'institution qui la porte (ministère sectoriel ou collectivité locale compétente). Mais au contraire de penser avant tout au bénéficiaire, de définir la finalité de l'action qui sera engagée et de contractualiser ensuite avec les acteurs publics pertinents pour qu'ensemble, ils portent une action cohérente et lisible pour le citoyen. Ces finalités pourraient être définies au sein de la **Conférence territoriale d'action publique**, laquelle donnerait ainsi le sens de l'action engagée sur le territoire, toutes institutions ou organismes confondus. Au nombre de quatre ou cinq, elles structureraient l'articulation des politiques menées et permettraient de veiller à leur complémentarité.

Proposition 3 : Créer des Conférences territoriales d'action publique, lieux de dialogue, d'élaboration et de suivi des contrats

La multiplication des contrats et leur manque de cohérence sur un même territoire résultent de l'absence d'une instance de régulation et de négociation capable de réunir tous les niveaux de collectivités et de porter un véritable projet de territoire.

La Conférence territoriale d'action publique réunit un nombre restreint d'élus des collectivités structurant le territoire régional. Sur la base d'un diagnostic partagé, elle élabore une stratégie pour le territoire. Celle-ci est déclinée en **finalités d'action publique (ex : autonomie du citoyen, dignité et respect des droits...)**. Cette stratégie commune sert de feuille de route dans les négociations entre les collectivités et l'Etat. (Chaque finalité est discutée par l'ensemble des acteurs à l'échelle des **Groupe de pilotage thématiques**.) Un **secrétariat ad hoc** et l'**observatoire territorial** sont rattachés à la Conférence territoriale d'action publique.

La Conférence territoriale d'action publique correspond aux orientations annoncées dans l'Acte III de la décentralisation. Son fonctionnement dépend de son appropriation par les élus du territoire, ainsi que de leur capacité à se fédérer autour d'un projet commun et à identifier des finalités d'action publique assez larges pour dépasser les clivages politiques. Le facteur « animation » de la Conférence est essentiel, ainsi que son articulation avec le **Préfet de région renforcé**. Quant à sa composition, elle est variable en fonction des caractéristiques du territoire régional : l'enjeu est de trouver le juste milieu entre l'association des acteurs structurants et une configuration suffisamment restreinte pour être efficace. Le Préfet de région est garant de son bon fonctionnement en cas de blocage.

Proposition 4 : Créer un Observatoire territorial mutualisé pour favoriser les diagnostics partagés.

Engager une telle action publique partenariale sur un territoire demande toutefois de la fonder sur un **diagnostic partagé**. Si ce diagnostic peut être réalisé de façon autonome, le succès de la démarche contractuelle dépend beaucoup d'une compréhension partagée des données du territoire. Il pourrait donc être élaboré à l'aide d'un **observatoire mutualisé, situé auprès de la Conférence territoriale d'action publique** et qui s'appuierait sur les ressources disponibles au niveau des différents partenaires (Etat, collectivités, CAF...).

L'absence de projets de territoires cohérents et la difficulté à évaluer l'impact des politiques publiques résultent souvent de la dispersion des instances d'observation rattachées à tel ou tel niveau de collectivité. L'élaboration d'un **diagnostic territorial partagé**, pré requis pour la définition d'une **stratégie** commune, implique la **mise en réseau** des observatoires existants. Ces données permettent d'avoir une vision prospective de l'évolution des besoins sur le territoire.

Une telle mise en réseau des multiples instances d'observation d'un territoire suppose une harmonisation des méthodes. Elle implique également que les collectivités dépassent le caractère stratégique et éminemment politique de ces données en acceptant de les partager. L'enjeu est d'avoir une vision globale des moyens engagés et de l'évolution des besoins sur le territoire, et d'appréhender l'impact de l'action publique.

Changer de regard pour élaborer des politiques publiques locales lisibles

Envisager une gouvernance contractuelle renouvelée requiert de penser à travers un nouveau prisme. Les organisations publiques ne peuvent plus se limiter à concevoir leurs politiques à l'aune de l'organisation administrative mais bien au regard du bénéficiaire des politiques publiques : le citoyen. Il s'agira donc d'envisager l'action publique en fonction de finalités, c'est-à-dire de réfléchir à partir du territoire et de ses habitants. Pour déverrouiller le carcan des compétences en silos et sortir des logiques d'action sectorielles, il faut se donner les moyens de la transversalité.

Au niveau politique, la démarche contractuelle territoriale pourrait s'appuyer sur les **Conférences territoriales d'action publique**. Ces conférences, qui réunissent les élus des principales collectivités, auront pour objet de **définir des finalités d'action publique** qui dépassent l'approche par politique sectorielle. Des **groupes de pilotage thématiques**, émanations de cette Conférence territoriale, pourront ensuite se saisir de chaque finalité. Composés de représentants de tous les niveaux de collectivités, de l'Etat ou même du secteur privé, ils visent à traiter leur dimension opérationnelle.

A la transversalité des finalités correspond la mise en réseau des acteurs publics.

Proposition 5 : Constituer des Groupes de pilotage thématiques s'assurant de la cohérence de l'action publique pour l'utilisateur

Afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique en évitant la dispersion et la multiplication des contrats, il s'agit d'associer l'ensemble du partenariat local impliqué dans une finalité d'action publique.

La **Conférence territoriale d'action publique** détermine des **finalités d'action publique** sur la base des besoins des citoyens du territoire. Est constitué un **Groupe de pilotage thématique** par finalité. Il regroupe l'ensemble des acteurs publics (Etat et collectivités), para publics et privés impliqués dans les politiques recoupées par la finalité. L'objectif est que l'ensemble des **contrats opérationnels existant** entre ces acteurs, tous niveaux administratifs confondus, soit rattaché à la finalité en question afin de servir une stratégie cohérente et rationalisée. Les Groupes de pilotage thématiques sont chargés du **diagnostic partagé et de l'évaluation** des politiques rattachées à la finalité sur la base des données produites par l'**observatoire territorial**.

La mise en synergie des acteurs du territoire, sur une finalité déterminée, suppose un gros effort de logistique : il s'agit de réunir l'ensemble de ces acteurs, de recenser les contrats qui les lient afin d'inscrire ceux-ci dans une stratégie globale. Cela suppose également que chaque acteur, au moment de

contractualiser, se pose la question de l'inscription du dispositif dans la stratégie territoriale. Le Groupe de pilotage thématique n'a pas vocation à remplacer les commissions, comités de pilotage et groupes de travail dédiés à tel ou tel contrat. Il peut toutefois permettre d'en réduire le nombre.

Exemple- Finalité « autonomie de la personne » : Le groupe de pilotage réunit Pôle Emploi, maison de l'emploi, PLIE, Education Nationale, CIO, les CG (RSA, travailleurs sociaux), le CCAS, le CR (formation professionnelle, transports régionaux...), des associations d'insertion, etc.

Une **personne responsable de la coordination** de l'action contractuelle dans chaque collectivité pourrait être identifiée. A l'échelle de l'administration territoriale d'Etat, les moyens seraient donnés au Préfet de région afin d'assurer l'inter ministérialité sur le territoire et d'être un véritable partenaire de négociation. Cela constituerait une étape supplémentaire dans la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE).

Proposition 6 : Identifier une mission « contractualisation » au niveau des préfectures et des services des collectivités

Les observations réalisées dans plusieurs collectivités territoriales révèlent parfois une dissémination des contrats dans les services, ainsi que d'éventuelles lacunes dans leur suivi.

L'établissement d'une stratégie contractuelle cohérente suppose d'avoir une vision globale des contrats qui engagent. Ceci serait permis par une personne dédiée, chargée de la mission « **contractualisation** » dans les collectivités et les préfectures. C'est d'ailleurs parfois déjà le cas. Le parallélisme entre collectivités et administration déconcentrée en la matière pourrait justifier des mobilités des agents d'exécution entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale, ou des séminaires et formations communs afin d'améliorer la connaissance mutuelle de la démarche contractuelle.

Au sein des collectivités, s'il est justifié d'avoir, au plus près du niveau Direction générale, des informations fiables quant aux contrats et à leur suivi, les directions opérationnelles qui ont la compétence métier restent légitimes à porter les contrats qui les concernent. Il s'agit donc de penser l'articulation entre le suivi unique de la totalité des contrats dans une perspective stratégique, et la déconcentration de leur mise en œuvre opérationnelle dans les services.

Proposition 7 : Adapter les fiches de poste des agents à la contractualisation

La charge de travail générée par l'élaboration et la mise en œuvre des politiques contractuelles est peu ou mal reconnue dans les fiches de poste des agents. Ce manque de reconnaissance peut entraîner des défaillances dans la mise en œuvre des actions contractualisées.

Afin de rétablir la place de la contractualisation dans les missions des agents de l'Etat et des collectivités, **les fiches de poste peuvent être adaptées**. L'agent, doté du temps nécessaire à l'exécution de sa mission, sera évalué notamment au regard des actions découlant du contrat.

La modification des fiches de postes est un moyen de formaliser un fonctionnement bien réel, mais également de donner plus de visibilité et de cohérence aux missions des agents. Cette évolution demande de prendre en compte le temps du dialogue social. La remise à plat des missions incombant à chaque agent peut s'avérer fastidieuse, mais elle est nécessaire. Cette démarche suppose également que les cocontractants acceptent de faire toute transparence sur les moyens humains qu'ils consacreront au contrat.

Proposition 8 : Permettre au Préfet de région d'assurer l'inter ministérialité et d'être un véritable partenaire de négociation

La difficulté à sortir d'une logique de contrats sectoriels souvent multiples et peu cohérents résulte en partie des difficultés rencontrées par le Préfet de région pour imposer des obligations contractuelles aux services déconcentrés qui ne sont pas sous son autorité. La mobilisation du droit commun pour augmenter le nombre d'emplois d'enseignants dans les territoires en déprise reste aujourd'hui complexe, par exemple.

Une gradation d'actions peut être envisagée pour y remédier, jusqu'à la modification de l'autorité hiérarchique. Le rattachement des Préfets de région au Premier Ministre constituerait une nouvelle étape de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE). Ils bénéficieraient d'une lettre de mission du Premier Ministre, et auraient autorité fonctionnelle sur tous les services déconcentrés de l'Etat- notamment pour dégager des moyens à contractualiser. Ils organiseraient également les relations avec la **Conférence territoriale d'action publique**.

Une telle réforme supposerait de réajuster les équilibres entre le Premier Ministre et les Ministères au sein du gouvernement, afin de porter l'inter ministérialité dans les territoires.

Donner aux citoyens toute leur place dans la nouvelle gouvernance contractuelle

Le citoyen, pour que sa place soit équilibrée et adéquate, ne peut être sollicité pour tout et tout le temps : une grande modularité de l'approche permettra ainsi de s'adapter à toute la gamme des politiques publiques. L'implication des citoyens dans cette démarche pourrait ainsi se faire selon divers degrés d'association, de la simple consultation à la mise en place de **budgets participatifs**, en passant par des **instances de codécision** sur des projets spécifiques.

Les citoyens, au cœur de cette démarche, détiennent une **maîtrise d'usage** et doivent pouvoir disposer d'un cadre pour **interpeller les acteurs publics**. Au-delà de leur implication directe, cette démarche doit apporter aux citoyens une plus grande lisibilité de l'action publique

Proposition 9 : Introduire une clause de participation citoyenne

La faible participation des citoyens à l'action publique est trop souvent déplorée, sans que les conditions en soient réunies. Avant même la mise en œuvre de la politique, c'est au stade de son élaboration qu'il faut penser cette association.

Les citoyens ne sont pas signataires, mais ils peuvent être associés en amont et en aval de l'acte contractuel par **l'inclusion d'une clause citoyenne** au contrat. Le principe de la participation citoyenne devient ainsi incontournable, tout en recouvrant des **degrés variables** en fonction des caractéristiques de la politique concernée. Ces différentes modalités de participation peuvent être : **la simple participation aux instances de pilotage**, la « **maîtrise d'usage** », la gestion d'un **budget participatif**, la prise en charge de la **maîtrise d'ouvrage** ou encore le **référendum local**.

Cette préconisation n'a pas vocation à recenser la totalité des dispositifs de participation citoyenne, mais à fixer le principe d'une clause de participation citoyenne au contrat. Les parties sont libres d'évaluer le degré de participation adéquat en fonction de la capacité de la politique en question à mobiliser les citoyens.

Proposition 10 : S’assurer du pouvoir d’interpellation des CESER, des conseils de développement et des citoyens

Les citoyens et corps intermédiaires sont peu associés au suivi des engagements contractuels.

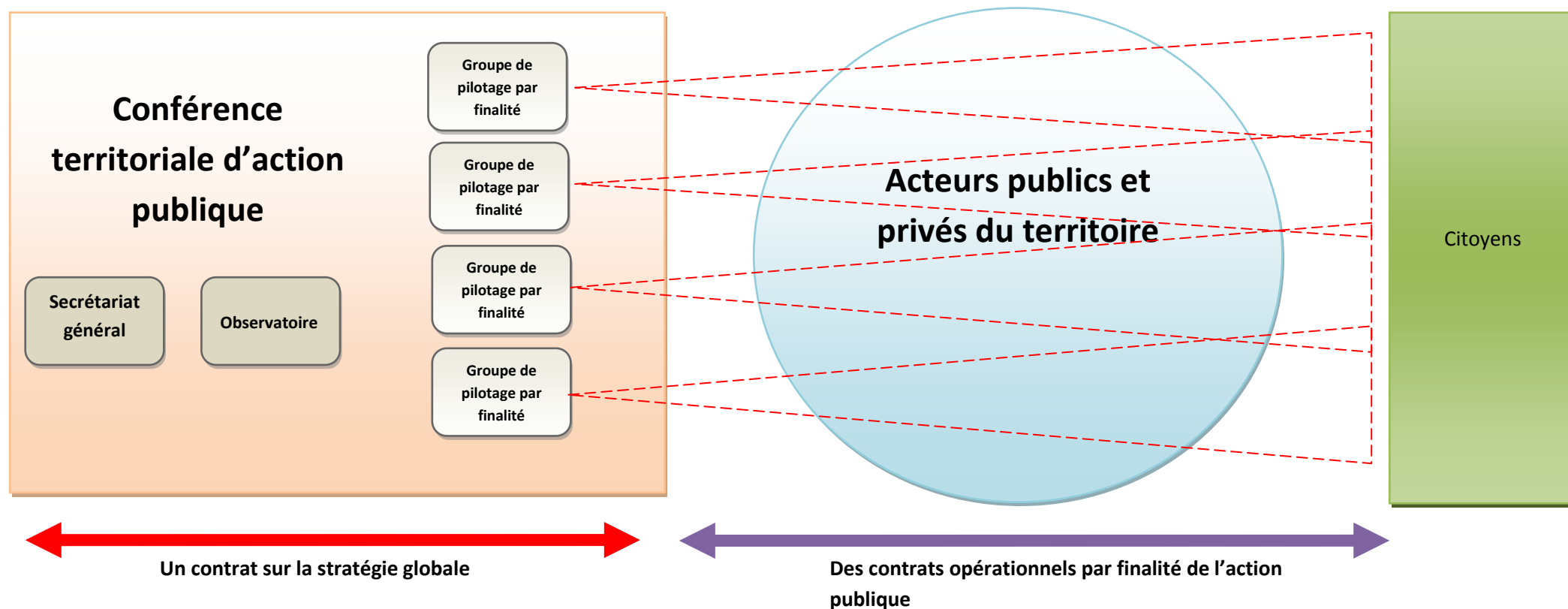
Au sein des CESER, des conseils de développement ou des conseils de quartiers des membres peuvent être désignés pour s’assurer de la bonne conduite des actions contractualisées. Ces citoyens seraient dotés **d’un pouvoir d’interpellation** afin de demander des précisions ou explications à l’Assemblée délibérante en cas de retard ou de défaillances.

Ce pouvoir d’interpellation nécessite de former les citoyens concernés aux enjeux techniques du suivi.

Les avantages induits par cette nouvelle gouvernance

Cette approche globale, par finalités de l’action publique, élaborée par et sur les territoires est plus adaptée aux besoins locaux et permet de penser la complémentarité entre acteurs, par une meilleure articulation entre les diverses politiques publiques mises en œuvre. En décroissant l’action publique, ce système par finalités permet de révéler des politiques publiques innovantes et favorise leur diffusion à l’échelle du territoire, tout en restant adaptable et en prévoyant la possibilité d’évoluer par la voie d’un outil contractuel renouvelé.

Schéma : une nouvelle gouvernance contractuelle au service des citoyens

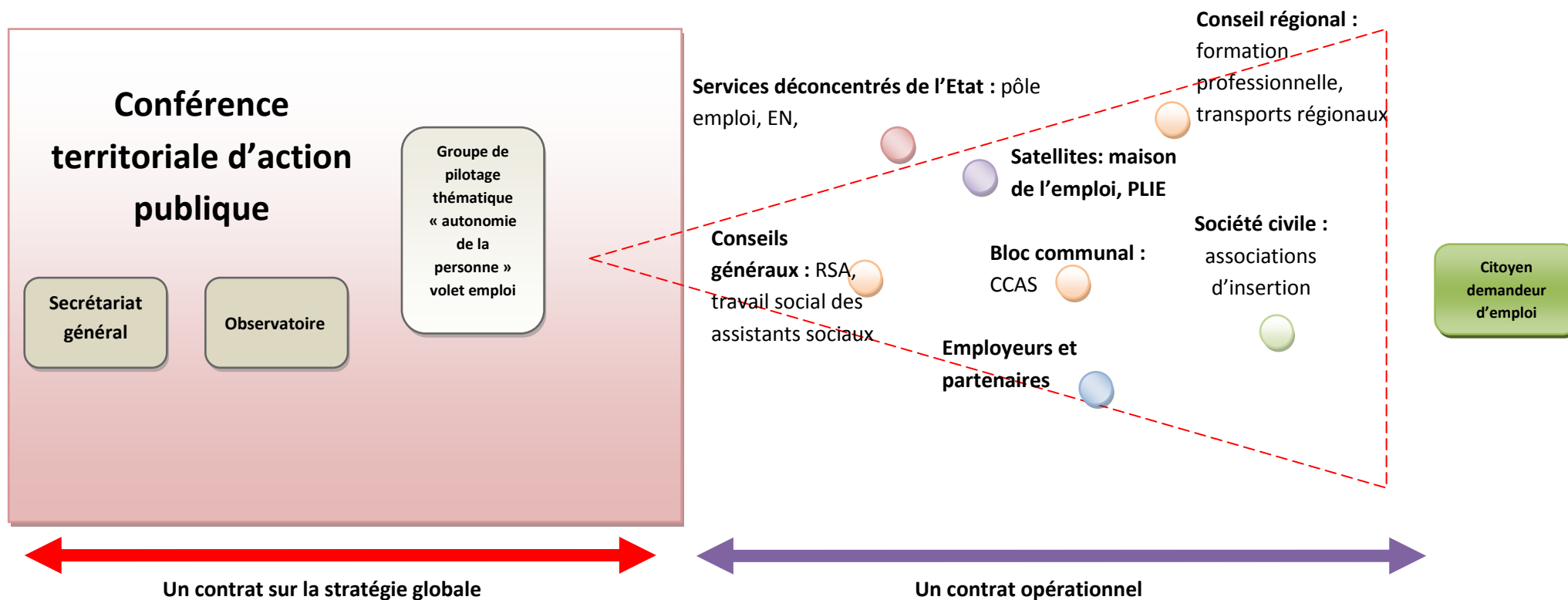


- La Conférence territoriale d'action publique réunit un nombre restreint d'élus des collectivités structurant le territoire régional.
- Les groupes de pilotage thématiques sont composés de représentants des institutions signataires des contrats opérationnels, et des acteurs publics et privés investis dans le secteur

Légende :

 Finalité de l'action publique

Focus : Exemple du fonctionnement du groupe thématique « autonomie de la personne »/volet emploi



B. Deuxième clé de lecture : Adaptabilité et flexibilité de la démarche contractuelle

Pour ne pas sacrifier l'intelligence locale sur l'autel de l'uniformité à tout prix, les propositions qui sont faites ont pour but d'adapter tant le contenu que les outils des politiques publiques aux réalités du terrain.

Des priorités modulables en fonction des territoires

Les priorités thématiques retenues dans le cadre de la contractualisation doivent s'inscrire dans un **double mouvement**. Une partie d'entre elles continuera d'être pensée dans une cohérence nationale dont le cadre est fixé par l'Etat. L'autre partie émanera des territoires et sera portée par les acteurs locaux. L'outil contractuel pourra être utilisé pour clarifier le « qui-fait-quoi », voire pour encadrer des démarches innovantes sur les compétences.

Au plan financier, des **délégations d'enveloppe** pourront concrétiser, là où c'est opportun, une prise en main totale d'un dossier par les collectivités.

Proposition 11 : Instaurer un menu thématique à la carte pour associer les collectivités au contenu de la contractualisation

La contractualisation s'apparente à du transfert de charges lorsque les collectivités doivent apporter des financements à des politiques de compétence étatique. C'est souvent le cas lorsque l'Etat détermine seul les politiques sur lesquelles s'effectue la contractualisation. En outre, le choix des thèmes de contractualisation par l'Etat uniformise les politiques publiques sur le territoire sans tenir compte des réalités locales.

Il est donc souhaitable **que la moitié des thématiques de chaque contrat soit choisie par les collectivités**, afin d'éviter l'effet de transfert de charges et afin d'adapter les politiques publiques conduites aux spécificités des territoires.

Cette proposition suppose toutefois que les collectivités puissent aboutir à un diagnostic partagé sur les thématiques prioritaires, en cas de contractualisation multi-niveaux.

Proposition 12 : Contractualiser localement sur la géographie prioritaire pour favoriser un territoire d'intervention pertinent

Les politiques de zonage ont effectué de nouvelles coupures entre bassins de vie et bassins d'activités, dans des territoires déjà marqués par leur caractère monofonctionnel. Elles n'ont pas pris suffisamment en compte les enjeux de mobilité des habitants.

La contractualisation locale sur la géographie prioritaire a pour but de favoriser **un territoire d'intervention pertinent** qui permet d'agir pour les habitants, non seulement dans les quartiers prioritaires où ils vivent mais également dans les bassins d'activités environnant. A ce titre, les acteurs locaux sont les plus à même d'arrêter le périmètre adéquat.

Cette proposition nécessite d'être couplée avec le **renforcement des politiques de droit commun**. Si les actions menées au titre de la politique de la ville se substituent au droit commun, elles n'ont plus d'intérêt. **L'observatoire territorial** doit apporter des éléments précis sur les moyens de droit commun engagés sur chaque territoire.

Proposition 13 : Elargir les délégations d'enveloppe à de nouvelles thématiques

Les politiques gérées par l'Etat sont moins souples que celles mises en œuvre par les collectivités territoriales, qui peuvent les adapter aux spécificités du territoire. Toutefois, le transfert de compétences n'est souvent pas possible car toutes les collectivités ne disposeraient pas de l'ingénierie suffisante pour gérer ces nouveaux champs.

En vertu du principe de subsidiarité, **il est proposé de recourir à la délégation d'enveloppe sur le modèle des aides à la pierre, afin que les collectivités qui le souhaitent puissent prendre en charge la gestion d'une compétence étatique** – les moyens dédiés par l'Etat à cette compétence étant également délégués à la collectivité. Les métropoles pourraient ainsi se positionner sur la délégation des enveloppes de la politique de la ville

La délégation d'enveloppe peut aussi se faire entre collectivités, en vertu du principe de subsidiarité (sur les transports secondaires par exemple).

Repenser l'outil contractuel

Les acteurs locaux doivent être, dans la conception, **les architectes de leurs propres outils contractuels**. De cette façon, ils seront, dans l'exécution, les garants de la réalisation des objectifs fixés.

La **contractualisation sur une méthode** acceptée et concertée par le partenariat local semble indispensable. La contractualisation pour fonctionner a besoin de souplesse face aux aléas (**fongibilité des crédits, clauses de revoyure...**).

L'efficacité de cette méthode devra bien entendu **être évaluée** pour permettre une adaptation des futurs contrats.

Proposition 14 : Contractualiser sur la méthode - Laisser les cocontractants décider des modalités d'application du contrat

La confiance est un élément fondamental de la relation contractuelle. Celle-ci passe entre autre par le respect des engagements des cocontractants. Or, actuellement, le contrat manque de flexibilité face aux aléas financiers, conjoncturels ou politiques.

Dès lors, une **contractualisation sur la méthode** permet de créer les conditions de la liberté et de la flexibilité. Il s'agit de systématiser, dans chaque contrat, une partie dédiée aux modalités d'application et d'aménagement du contrat. Les acteurs sont libres de trouver la meilleure organisation, mais l'existence de cet accord de méthode est imposée.

La contractualisation sur la méthode suppose de penser ensemble la vie du contrat au moment de sa négociation. Ce nouveau mode de fonctionnement demande de prendre à rebours la culture contractuelle actuelle et risque de conduire à des délais supplémentaires. Un réel espace de discussion doit être donné aux acteurs, afin de faire émerger une position commune.

Proposition 15 : Assurer une souplesse dans l'exécution en permettant une fongibilité des crédits

Parce que la contractualisation a l'ambition d'une véritable **adaptation de l'action publique aux besoins du territoire**, l'outil contractuel se doit de faire preuve de souplesse. Au cours de la vie du contrat, des aléas non seulement politiques mais aussi financiers, économiques, voire climatiques, peuvent amener les autorités publiques à réviser l'allocation des moyens au sein de l'enveloppe contractualisée. En ce sens, la fongibilité est une nécessité.

Il ne s'agit pas ici de défendre une fongibilité totale des crédits qui pourrait dénaturer l'économie initiale du contrat. Néanmoins, sur les thématiques « collectivités », **la conférence territoriale pourrait rendre fongible jusqu'à par exemple 25% des crédits ; et de même pour l'Etat sur les thématiques qu'il aurait initiées.**

A noter cependant que, dans son application, la fongibilité peut supposer une révision partielle des règles actuelles de la comptabilité publique, notamment pour renforcer les autorisations de programme pluriannuelles et autoriser le versement d'avances de trésorerie.

Proposition 16 : Généraliser les clauses de revoyure durant l'exécution du contrat

Dans la démarche contractuelle, il ressort des expériences passées que l'instauration de clauses de revoyure régulières et contraignantes est un gage important de réalisation des contrats. Celles-ci agissent comme de véritables forces de rappel qui amènent les cocontractants à faire des points d'étape, a minima à mi-parcours, pour dresser le bilan des actions réalisées et ajuster, le cas échéant, celles à venir.

Dans le cadre de **la contractualisation sur la méthode**, les cocontractants peuvent également prévoir les « cas de forces majeures » dans lesquels cette clause serait activée.

Proposition 17 : Evaluer le contrat au regard de principes communs (péréquation, subsidiarité, proportionnalité, proximité, concentration et modulation des moyens, interdisciplinarité).

Du fait de la diversité des formes qu'elle revêt, la contractualisation en France n'est pas évaluée au regard de grands principes comme cela peut être le cas pour les aides financières de l'Union Européenne. La définition de principes communs permet de donner une cohérence nationale au processus contractuel.

Ainsi, afin de garder un cadre d'action commun les contrats peuvent être évalués à l'aune du respect des grands principes de contractualisation : **péréquation, subsidiarité, proportionnalité, partenariat, proximité, concentration et modulation des moyens, interdisciplinarité**. Ce sujet peut être mis à l'ordre du jour des Groupes de pilotage thématiques associant l'ensemble des cocontractants.

Cependant l'évaluation n'a de sens que si elle est partagée entre acteurs et qu'elle sert d'enseignement lors de la signature d'un futur contrat. Ces principes ne doivent pas se limiter à des déclarations de bonnes intentions. Conditionner l'octroi de financements par leur respect peut permettre de renforcer l'importance qui leur est accordée.

Proposition 18 : Evaluer l'impact des politiques contractualisées sur la vie des citoyens

Il est souvent reproché au processus contractuel son caractère bureaucratique et technocratique. L'impact des politiques contractuelles sur les citoyens doit être appréhendé au regard des grandes finalités qui traversent l'action publique (ex : autonomie de la personne, dignité..).

C'est donc chaque **Groupe de pilotage thématique** qui évalue l'impact des politiques contractualisées sur la vie des citoyens, sur la base des données produites par l'**observatoire territorial**. .

Il est nécessaire que l'ensemble des acteurs se mettent d'accord sur la nécessité de faire cette évaluation à l'échelle du Groupe de pilotage thématique, puis au sein de chaque entités, au niveau de leurs propres actions.

Proposition 19 : Réserver une partie de l'enveloppe du contrat à l'évaluation de son efficacité

Les contrats font bien souvent l'objet d'un faible suivi et d'une évaluation peu efficiente.

Dès son élaboration, **une partie de l'enveloppe du contrat doit être réservée à l'évaluation** de l'efficacité de l'action menée. Cette évaluation doit être le support de la réflexion pour la génération suivante de contrat.

Cette évaluation doit être systématique. Pour autant elle n'est pas aisée car elle peut aborder des sujets politiquement sensibles que les cocontractants sont réticents à discuter. Les acteurs détermineront l'opportunité de sa publicité.

Proposition 20 : Evaluer la totalité du processus en ciblant de façon aléatoire un échantillon d'actions

L'évaluation peut être considérée comme une phase fastidieuse, lourde en ingénierie et chronophage. De plus, l'évaluation de l'ensemble du processus, sous couvert d'exhaustivité, montre souvent de nombreuses lacunes.

Dès lors, il peut être envisagé de **cibler de façon aléatoire un échantillon d'actions incluses dans le contrat**. Cette évaluation d'un nombre limité d'actions se fait sur l'ensemble du processus ; de la prise de décision jusqu'à son impact pour le citoyen.

Une telle démarche est d'autant plus efficiente qu'elle est menée par une équipe ad hoc.

C. Troisième clé de lecture : Une démarche contractuelle renouvelée pour une plus grande égalité entre les territoires

La recherche d'une solidarité territoriale

Les importants volumes financiers de la contractualisation doivent s'inscrire dans les efforts péréquateurs affichés par ailleurs. En effet, la solidarité entre territoires doit figurer parmi les objectifs assignés aux contrats. Dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, notre parti pris est de remettre les contrats au service d'un rééquilibrage territorial. La contractualisation est en effet l'outil le plus pertinent au service de l'égalité territoriale si cette solidarité en est l'un des objectifs affichés. Par conséquent, l'usage de l'appel à projet pourrait se limiter à la recherche de solutions d'excellence ou d'innovation et compléterait ainsi utilement l'outil contractuel. Dans ce cadre, l'un des premiers outils auquel les cocontractants pourront se référer est **l'indicateur de solidarité territoriale**.

Proposition 21 : Définir un indicateur de solidarité territoriale pouvant donner lieu à une notation des acteurs publics

La très grande diversité des contrats d'action publique et des formes de redistribution sur l'ensemble du territorial rend difficile l'évaluation du caractère redistributif des actions mises en place.

La **publication officielle** d'un tel indicateur offrira un premier élément de comparaison pouvant donner lieu à **une note des acteurs publics**, et permettre le débat autour des efforts de chacun en direction de la solidarité territoriale.

Toutefois, la pertinence de l'indicateur est conditionnée

- aux conditions de son élaboration, associant les acteurs locaux ;
- à une définition partagée tenant compte aussi bien des enjeux ruraux que des enjeux urbains ;
- à son application à l'ensemble des acteurs (Etat et collectivités) ;
- à sa mise en place par une structure experte (Eurostat par exemple) ;
- à une communication tournée vers la valorisation des efforts et pas le discrédit.

Les modalités financières des contrats comme outils de l'égalité territoriale : l'égal accès aux crédits et la péréquation via le contrat

Au plan financier, il est proposé de mettre en place un **double fléchage** des fonds, non seulement par projet mais aussi par territoire. C'est bien le rôle de la République que de ne pas oublier les lieux pour lesquels l'entrée par projets serait moins évidente. Un des moyens de permettre à tous les territoires de s'inscrire dans des démarches projets est d'ailleurs de prévoir, dans les enveloppes des contrats, une **aide à l'ingénierie**.

De plus, l'existence d'un taux de cofinancement uniforme pour tous les territoires va à l'encontre de cette logique de rééquilibrage. Il est donc proposé de pouvoir faire **varier ce taux en fonction des besoins** identifiés.

Proposition 22 : Assurer un double fléchage des crédits, une partie réservée à des territoires prioritaires, une autre pour les contrats d'action publique

Le fléchage des crédits par projet dans les contrats d'action publique donne une lisibilité forte à ces projets et ajoute à leur crédibilité, cependant, tous les territoires ne disposent pas d'une ingénierie suffisante pour produire des projets susceptibles d'être concernés par ces enveloppes.

Le fléchage d'une partie des enveloppes contractuelles sur les projets et d'une autre partie sur des **territoires considérés comme prioritaires** permet de prendre en compte la diversité des besoins, à condition de ne pas se limiter à une géographie prioritaire exclusivement urbaine.

Proposition 23 : Systématiser un soutien au financement de l'ingénierie pour les collectivités le nécessitant

Certaines collectivités ne disposent pas, en raison de leur taille (en milieu rural notamment) ou de leurs difficultés financières, des moyens nécessaires pour s'inscrire dans des démarches projets ou même dans des démarches contractuelles.

Une **clause d'assistance technique prévue obligatoirement dans les contrats**, et activée sous réserves de critères d'accès (à définir par le partenariat local – seuil d'habitant, population défavorisée, etc.), pourra permettre de subventionner une assistance à maîtrise d'ouvrage, par la voie, par exemple, d'un chargé de mission auprès du DGS ainsi que des études préalables.

La généralisation de cette clause, déjà présente dans de nombreux contrats devra être examinée dans le cadre de l'évaluation du contrat.

Proposition 24 : Faire varier l'amplitude du taux de cofinancement pour aider les territoires prioritaires tout en évitant les effets de seuil

Tous les territoires n'ont pas les mêmes besoins en matière de cofinancement, et si les critiques se portent souvent sur les financements croisés, ceux-ci permettent aussi dans les faits de financer des projets que des collectivités à la surface financière trop faible, ne pourraient mener à bien seules.

Il convient donc d'assouplir les règles de cofinancement pour allouer les fonds au plus près des besoins en fonction des marges de manœuvre financières des collectivités, de la situation sociale de leur population et de la priorisation des territoires en équipement, en catégorisant les territoires par strate ouvrant droit à des taux de cofinancement variables, éventuellement corrélés avec les territoires prioritaires (par exemple, strates de 30% ; 50%, 70%, 95%).

Optimiser l'allocation des moyens et évaluer le contrat au regard de sa contribution à la solidarité territoriale

La répartition de moyens autres que strictement financiers peut également être un levier fort de rééquilibrage. Pour cela, l'Etat et les collectivités pourront négocier ensemble une **modulation du droit commun** (répartition des enseignants sur le territoire, d'agents de pôle emploi, de policiers...).

Pour compléter ce dispositif, des outils pourront être mis à disposition des cocontractants, notamment, sur la base des données exprimées par l'**indicateur de solidarité territoriale**, une évaluation du caractère péréquisiteur des politiques publiques.

Proposition 25 : Assurer une véritable péréquation dans la répartition des moyens de droit commun

La disparité qui existe entre les territoires ne se résume pas aux seules inégalités de ressources strictement financières. L'Etat met en place de nombreux moyens de droit commun à travers les ressources humaines dont il dispose et qu'il répartit sur le territoire, sans prise en compte, au-delà des zonages prioritaires, des inégalités entre les territoires.

Le principe d'une négociation par l'Etat des modalités de répartition et de mise en œuvre de ses moyens de droit commun sur le territoire pourrait, sans toucher au niveau global de ces moyens, donner une **véritable marge de manœuvre à l'Etat dans sa négociation** avec les acteurs locaux dans un cadre budgétaire contraint, redonnerait une vraie crédibilité au contrat, et permettrait d'adapter la mise en œuvre des moyens à la réalité du territoire.

Une telle modularité des moyens sur le territoire, forme d'aboutissement de la décentralisation – qui implique d'admettre que le droit commun ne saurait être le même partout en fonction des inégalités territoriales - nécessiterait de solides garanties pour être mise en œuvre : elle devrait d'abord s'appuyer sur un diagnostic partagé, sur la base de données produites par l'**Observatoire territorial**, avec un recensement des déséquilibres territoriaux par le **Groupe de pilotage thématique**. Elle impliquerait par ailleurs un **renforcement du Préfet de Région**, pour que l'Etat soit capable de négocier d'une seule voix avec les collectivités. Elle nécessiterait, du côté des collectivités territoriales, qu'elles soient capables de dépasser les éléments de concurrence.

ANNEXES

Annexe 1 : Etat des lieux de la contractualisation

Ce tableau de synthèse présente le bilan de l'existant en matière de pratiques contractuelles. Il est le résultat d'une série d'entretiens réalisés dans les territoires avec des membres de l'Administration territoriale et de l'Administration d'Etat. **Six apports majeurs de la démarche contractuelle ont été identifiés.** L'analyse des expériences contractuelles permet de repérer pour chacun d'eux les freins et risques induits, ainsi que leurs conditions d'existence avec exemples à l'appui. Ce bilan permet de dégager les principes sur lesquels peut reposer une démarche contractuelle réussie, et les enjeux sous-jacents qui portent nos préconisations.

APPORTS DE LA DEMARCHE DE CONTRACTUALISATION	Freins et risques	CONDITIONS D'UNE DEMARCHE CONTRACTUELLE PORTEUSE DE PROJET		Principes du contrat dégagés	Enjeux
		Conditions	Exemples		
Adaptation des politiques publiques au territoire : optimisation de l'action publique	Uniformité des dispositifs top down	Mettre en adéquation le périmètre d'action du contrat, la politique publique et la collectivité maître d'ouvrage	♦ Une politique de pure péréquation peut ne pas être territorialisée (exemple : CAF), tandis que les aides au retour à l'emploi peuvent relever d'une véritable GPEC à l'échelle du territoire.	Proximité	Le degré de territorialisation d'une politique est adapté selon les territoires, en fonction de l'efficacité globale de l'action publique
	Transferts de charges masqués au travers du contrat	Trouver un accord concerté sur le périmètre prioritaire d'intervention	♦ CG d'Ile et Vilaine et contrats de territoire : Partir du territoire pertinent, avec une maîtrise d'ouvrage variable et adaptable : La contractualisation ne se fait pas avec l'EPCI en tant que structure mais avec le territoire intercommunal : on se pose la question des besoins du territoire à l'échelle de l'EPCI sans se poser a priori la question des compétences. En revanche la maîtrise d'ouvrage est à géométrie variable. Peu importe ensuite si elle est réalisée par des communes, des associations ou même des prestataires privés.	Proportionnalité	
	Absence de véritables marges de négociation des représentants de l'Etat	Ne pas s'interdire d'agir à l'échelle d'un territoire qui ne coïncide pas avec un niveau de collectivité (le bassin de vie).	♦ Quartiers prioritaires ANRU : la loi fixe les critères en amont et les partenaires arbitrent ensemble sur la liste retenue et sur les modalités d'allocation de l'enveloppe	Adaptabilité	
				Subsidiarité	
				Réversibilité	Partir d'une vision globale des acteurs et financements engagés sur le territoire Mettre le citoyen au cœur du projet

Equité et de redistribution entre territoires	Mise en concurrence des collectivités dans la négociation avec l'Etat, avec des jeux d'alliance complexes qui empêchent de pallier les déséquilibres infra territoriaux. Saupoudrage des financements et des actions Limites du cofinancement : pour certaines politiques, le coût pour la collectivité reste trop élevé.	Prévoir au contrat un appui à l'ingénierie Permettre les collectivités de niveau supérieur d'être en capacité de mettre leur expertise au service des collectivités infra	♦ <i>Rôle péréquisiteur de l'Anru :</i> <i>Sur le budget total, 70% des fonds sont consacrés à 200 quartiers prioritaires, et 30% des fonds à de l'optionnel en fonction des besoins que le préfet – délégué de l'Anru, fait remonter du territoire.</i> ♦ <i>Expertise : Ex : La région Bretagne apporte son savoir-faire en matière de Très haut débit aux collectivités infra.</i> ♦ <i>La région Ile-de-France finance l'ingénierie de projet des demandes de subventions pour le financement d'actions entrant dans le cadre des contrats de territoire (volet territorial du CPER).</i> ♦ <i>Intégration métropolitaine : favorise la solidarité entre les centres-villes et les quartiers urbains défavorisés ; moteur pour l'ensemble des territoires y compris en dehors du périmètre institutionnel communautaire (Communauté d'agglomération de Rennes)</i>	Concentration et modulation des moyens	Partir d'une vision globale du territoire, des acteurs, des financements Structurer les contrats au service de l'équité
Vision partagée du territoire et des objectifs entre acteurs structurants	Posture ambivalente des collectivités avec leurs partenaires Relation de confiance	La présence d'un projet structurant : l'Etat peut impulser la démarche et reprendre la main en cas d'échec des acteurs du territoire (cf. les SDCI)	♦ <i>Les contrats locaux de santé :</i> <i>Remise à plat des actions des uns et autres dans des territoires qui portent des projets locaux de santé. En parallèle l'ARS réalise un diagnostic territorial pour identifier les territoires avec lesquels elle veut contractualiser.</i> <i>Gouvernance : ARS, CT, acteurs du développement territorial (Préfet</i>	Partenariat	Fédérer les acteurs

	difficile à tisser entre les acteurs Concurrence possible entre les institutions locales dans l'exercice de la clause générale de compétence Difficulté à trouver l'échelle pertinente du dialogue entre les acteurs Risque de ne contractualiser que sur le plus petit dénominateur commun	Elaborer un diagnostic partagé du territoire dont sont tirés des objectifs communs aux collectivités, à l'Etat et aux partenaires de la société civile Penser la place des habitants dans l'élaboration de ce diagnostic partagé. La présence d'un leadership politique légitime et incontesté peut être facilitateur.	<i>de département ou de région, acteurs de la politique de la ville). L'ARS construit le dialogue avec les professionnels de santé libéraux.</i> <i>Les CLS débordent les compétences des ARS pour aller sur le champ d'intervention des CT : environnement, qualité de vie de transports, éducation → optimisation de financements existants.</i> <i>Exemple : le CG22 a signé un CLS sans que le département n'apporte de moyens supplémentaires, mais cela lui a permis d'être impliqué dans la démarche et d'être informé des politiques menées par les autres acteurs.</i> ♦ <i>Plaine Commune :</i> <i>Sous l'impulsion de l'Etat, le Contrat de développement territorial mobilise la collectivité depuis près de deux ans. D'une série d'opérations d'intérêt national autour des sept gares du réseau Grand paris du territoire, c'est devenu un projet plus large, grâce à la mobilisation, par la communauté d'agglomération, de nombreux acteurs publics et privés du territoire. C'est ainsi un projet ambitieux qui intègre un volet social, un volet culturel, des projets structurants.</i> ♦ <i>Les portraits de territoire réalisés par le CG 35 : démarche qui précède la mise en place de contrats de territoire, avec la réalisation, à partir d'éléments statistiques et de diagnostics prospectifs, d'une esquisse de portrait de territoire réalisée par les agences départementales, co-construits avec les acteurs locaux, permettant d'indiquer aux territoires la vision départementale de leur secteur afin qu'ils s'en saisissent et débattent avec les services du département ; et la mise en synergie les moyens du Département et ceux du territoire pour atteindre les objectifs fixés à partir d'indicateurs pertinents et reconnus par les deux parties.</i>		Partir d'une vision globale des acteurs et des financements engagés sur le territoire Mettre le citoyen au cœur du projet
--	---	---	---	--	---

			♦ <i>Quimper- Bretagne :</i> <i>La contractualisation est le moment pour les élus de faire valoir les enjeux de leur territoire ; pour la Bretagne, il y a un enjeu majeur, celui de la périphérie. Comme il concerne tout le département, toutes les CT y travaillent. Ainsi, un travail sur l'armature urbaine de Bretagne a été lancé par le Conseil Régional.</i>		
Gouvernance du système guidée par le principe de subsidiarité (juste répartition des rôles entre les acteurs)	Asymétrie des cocontractants : morcellement des intérêts territoriaux dans la négociation avec l'Etat Réticence à l'implication des habitants, perçue comme une charge supplémentaire	Contractualiser sur la méthode Penser la complémentarité entre les parties en dehors de tout rapport de tutelle. Impliquer les citoyens en amont du contrat (prise en compte de la maîtrise d'usage lors de l'élaboration de la politique), et en aval (par l'évaluation de la politique prévue au contrat).	♦ <i>Penser la complémentarité des territoires en dehors de tout rapport de tutelle : l'EPA de Plaine de France regroupe toutes les collectivités et l'Etat avec des aides à l'ingénierie de projet.</i> ♦ <i>Anru : Les partenaires du 1% Logement siègent avec les partenaires historiques (CDC, bailleurs, associations d'élus, Anah, USH...) au sein du Conseil d'administration et du comité d'engagement.</i> <i>Cette culture du partenariat au niveau national impacte la contractualisation avec le niveau local, et permet de sortir d'une logique de face à face entre l'Etat et les collectivités.</i> ♦ <i>Les contrats locaux de sécurité qui se sont transformés en Conseil local pour la sécurité et la prévention de la délinquance puis en contrat de sécurité nouvelle génération. Véritable évolution entre les premiers CLS qui étaient trop rigides et se sont mués en instances de concertation/coordination (force de rappel trop faible), puis en contrats prévoyant des fiches actions et des calendriers sur des diagnostics partagés. La difficulté réside dans l'absence de moyens de</i>	Subsidiarité Proportionnalité	Le degré de territorialisation d'une politique est adaptable selon les territoires, en fonction de l'efficacité globale de l'action publique Restaurer la crédibilité de l'Etat en octroyant à son représentant des marges de manœuvre dans la négociation

			<i>l'Etat.</i> ♦ <i>La SRADT et les DRA (directives régionales d'aménagement) à la Région Nord-Pas-de-Calais :</i> <i>Les DRA engagent l'ensemble des partenaires, c'est un engagement collectif et moral afin d'éviter qu'une politique locale aille à leur rencontre. Elles sont animées par des conférences du foncier. Les partenaires lors de la construction des DRA sont des partenaires de rang régional. L'objectif est d'atteindre l'intérêt régional supérieur. Les DRA font l'objet d'une délibération.</i>		Restaurer la confiance entre les acteurs Mettre le citoyen au cœur du projet Risque de la contractualisation sur la méthode : disproportion entre l'ingénierie contractuelle nécessaire et les crédits reçus
Vertu pédagogique du contrat La contractualisation de crédits produit un effet de levier pour amener les acteurs à se fédérer autour d'un projet de	Une conception strictement budgétaire du contrat	L'Etat joue son rôle de garde-fou en fixant le cadre et les objectifs prioritaires : il reprend la main en cas d'échec des acteurs.	♦ <i>Contre exemple de certains contrats entre un département et ses territoires : inégalité entre le financeur et le bénéficiaire → les territoires deviennent opérateurs de politiques et le contrat ne sert qu'à accéder à de nouveaux crédits.</i> ♦ <i>L'Etat fixe le cadre et peut reprendre la main en cas de non participation des acteurs locaux (ex: SDCI, CDT). Dans le cadre du</i>	Proportionnalité Subsidiarité Partenariat	Partir d'une logique de territoire et non d'une logique de guichet

territoire ou au profit de certaines politiques	La création d'effets d'aubaine		<i>Grand Paris, il impulse une politique de transports structurante qui produit un effet levier au profit de la définition de projets de territoire intégrés.</i>		Restaurer la confiance entre les acteurs
Lisibilité et cohérence stratégique de l'action publique permises par la pluri annualité des engagements	Manque de légitimité démocratique du contrat Risque de rigidité du contrat face aux aléas politiques et financiers Peu d'inter ministérialité et de transversalité au niveau des collectivités Absence de vision globale de l'ensemble des contrats et de l'impact des politiques sur un même territoire	Prévoir une clause de revoyure au sein du contrat en fonction d'une double temporalité, stratégique et opérationnelle. Distinguer ce qui relève du stratégique et de l'opérationnel/financier. Charger des agents du suivi des contrats, côté Etat et collectivités : vision globale et mise en cohérence des multiples contrats	♦ <i>contrats de territoire départemental (Loire Atlantique) : existence d'une clause de revoyure permettant un meilleur suivi des contrats passés avec les différents EPCI. L'évaluation se fait à travers un indicateur de réalisation.</i> ♦ <i>Contrats de territoire en Ile-de-France: clauses de revoyure des contrats opérationnels mettant en œuvre le volet territorial du CPER, avec engagement global initial sur une autorisation de programme et bilan annuel qui permet ou non, selon l'atteinte des objectifs, de délivrer des Crédits de Paiement.</i>	Adaptabilité Transversalité et inter ministérialité	Restaurer la crédibilité de l'Etat (marges de manœuvre) Prévoir l'adaptabilité du contrat pour garantir sa pérennité Partir d'une vision globale des acteurs et des financements engagés sur le territoire.

Annexe 2 : Fiches actions

Fiches Action : LA GOUVERNANCE DE LA CONTRACTUALISATION AU SERVICE DES PROJETS DES TERRITOIRES

Objectif général	Proposition d'action	Les problématiques à résoudre	Modalités de mise en œuvre	Acteurs du changement/ conditions de réussite	Commentaires
Modularité et cohérence des contrats	<i>Fiche Action 1</i> Prévoir une architecture contractuelle multi-niveaux	Existence d'un très grand nombre de documents contractuels sur des sujets très variés ; Echec des tentatives d'uniformisation des démarches contractuelles ; Absence de cohérence des différents documents contractuels entre eux, peu de partage de la stratégie	Un « Contrat de Stratégie » qui présente un diagnostic et une stratégie à l'échelle de chaque territoire régional. La stratégie est déclinée en plusieurs Finalités de l'action publique. Ce contrat est signé à l'échelle de la Conférence d'Action Publique Territoriale (voir fiche 3) En déclinaison de ce contrat « chapeau » plusieurs contrats opérationnels pourront être signés. Une Finalité de l'action publique sera ainsi déclinée en plusieurs contrats opérationnels, discutés au sein de chaque Groupe de pilotage thématique (fiche 5) associant un très large partenariat local. Ces contrats pourront coïncider avec les découpages administratifs ou s'adapter aux spécificités locales : SCOT, bassins de vie ou périmètres ad hoc.	Contrats qui n'ont pas vocation à se superposer à l'existant mais à l'intégrer dans la démarche.	<i>Importance d'une gouvernance renouvelée pour l'élaboration et le suivi de ces documents, voir fiches action infra.</i>

Organiser l'action publique par finalités.	<i>Fiche Action 2</i> Contractualiser sur les finalités de l'action publique	Manque d'articulation entre les politiques publiques mise en œuvre par les collectivités. Illisibilité pour le citoyen.	Au sein de chaque Conférence territoriale d'action publique, les Finalités prioritaires de l'Action Publique sont définies, en fonction des besoins des habitants. Au nombre de quatre ou cinq, centrées sur le n bénéficiaire de la politique publique, elles ont pour but d'organiser l'articulation des actions des collectivités, de l'Etat et des organismes partenaires. A défaut d'accord entre les collectivités sur ces finalités, l'Etat est chargé de les définir. L'ensemble des collectivités introduisent chaque politique publique qu'elles mènent au sein de la finalité appropriée. Chaque finalité donne lieu à la constitution d'un Groupe de pilotage (fiche 3) et recoupe plusieurs contrats opérationnels.	Définir un périmètre commun d'organisation de ces conférences sur le territoire national.	<i>Nécessité de s'appuyer en amont sur un diagnostic commun pour identifier les finalités s'appliquant au mieux au territoire.</i> <i>Exemples de finalités :</i> Autonomie (éducation, emploi, insertion, mobilité...) Epanouissement (sports, culture, jeunesse...) Droits inaliénables (Sécurité, Prévention de la Délinquance, Santé, Justice, citoyenneté)
	<i>Fiche Action 3</i> Créer des Conférences Territoriales d'Action Publique (COTAP), lieux de dialogue, d'élaboration et de suivi des contrats	Manque de dialogue entre les différents niveaux de collectivités, pas de position commune pour négocier avec l'Etat. Marginalisation de certains niveaux (CG et aggro essentiellement) par rapport aux	<u>Composition</u> : fixée par le Préfet de Région, la composition varie selon les territoires. (Pas de composition uniforme) <u>Le cadre le plus pertinent</u> : Les acteurs structurants pour le territoire Une assemblée restreinte, 20 personnes maximum Intégration d'une représentation des spécificités du territoire (littoral, montagne, rural, forêts...). <u>Fréquence</u> : variable selon l'ODJ (ex : hebdo en période de négociation / semestrielle en période creuse) Séance ad hoc annuelle en présence du Préfet de Région	Législateur	Inspiré des « conférence des territoires », exemple du B16 en Bretagne. <u>Rôle de l'Etat</u> : l'Etat est présent comme partenaire mais pas comme membre de la Conférence : il est indispensable que les collectivités puissent se

		grandes négociations contractuelles. Pas de véritable instance de régulation/négociation Pas de partage des enjeux et priorités.	(minimum). <u>Compétences</u> - Elabore les Finalités prioritaires de l'action publique sur le territoire régional ; - Travaille autour du diagnostic et de positions communes qui pourront être défendues lors des négociations avec l'Etat ; - Suit les contrats, les révisions à mi-parcours, et l'évaluation ; - Hors contrat : instance de dialogue sur les sujets mis à l'ordre du jour par la Présidence ; - Nomme les membres des Groupes de Pilotage Thématiques. <u>Modalités pratiques :</u> - En période de négociation, le Préfet de région renforcé rencontre la Conférence territoriale d'action publique autant de fois qu'il est nécessaire; - 2 sièges maximum par institution dont un observateur ; - Présidence tournante tous les ans entre chaque niveau de collectivité. Le Président est maître de l'ODJ, du lieu des réunions et supervise la rédaction des compromis et comptes rendus. - Création d'un secrétariat ad hoc qui assure la continuité (2-3 personnes), postes cofinancés par les collectivités à proportion du nombre d'habitants. L'observatoire territorial lui est rattaché.		coordonner entre elles avant que les négociations avec l'Etat aient lieu. Toutefois l'Etat peut saisir la COTAP autant qu'il le souhaite. <u>Présidence</u> : La plupart des tentatives de mise en commun à l'échelle des collectivités ont buté sur la suspicion de « tutelle », c'est pourquoi une Présidence tournante est indispensable.
--	--	---	--	--	---

Permettre un diagnostic partagé	<i>Fiche Action 4</i> Créer un Observatoire territorial mutualisé pour favoriser les diagnostics partagés	Pas de diagnostic partagé à l'échelle d'un territoire par les différents acteurs. Existence de multiples instances d'« observation » pilotées par les différents acteurs, très peu de mise en commun systématisée des travaux.	Rattaché au secrétariat général de la Conférence territoriale d'action publique, l'Observatoire : - Regroupe les différentes structures existant auprès des collectivités ou associations du territoire effectuant des missions d'observation ; - Travaille autour de pratiques communes pour parvenir à des données comparables entre territoires ; - Agrège les données par Finalités de l'Action Publique ; - Constitue un centre de ressources transversal pour l'ensemble des acteurs publics du territoire et d'autres organismes associés (INSEE par exemple) ; - Accompagne l'élaboration du diagnostic en donnant une vision prospective permettant de négocier sur des besoins les plus objectifs possible ; - Assure l'évaluation de la mise en œuvre et permet un bilan partagé de l'impact des politiques contractualisées.	Bonne association de tous les acteurs en amont du projet.	<i>Exemple d'outil</i> : Mise en place d'une base de données partagée à l'échelle du territoire, accessible aux acteurs publics ; Visualisation possible de l'ensemble des acteurs et moyens engagés sur un territoire.
---------------------------------	--	--	---	--	--

Organiser une véritable coopération locale entre les acteurs (suite)	<i>Fiche Action 5</i> Constituer des groupes de pilotage thématiques s'assurant de la cohérence de l'action publique pour l'utilisateur	Un dialogue souvent réduit aux champs de compétence, une action publique cloisonnée. Pas d'intermédiaire entre la « grand-messe » souvent improductive et le dialogue bilatéral et informel. Insuffisance de la prise en compte de la voix des territoires dans l'élaboration des dispositifs contractuels, absence d'appropriation.	<u>Est constitué un groupe de travail par Finalité d'action publique.</u> <u>Composition</u> : tous les partenaires publics et privés pertinents sur la Finalité d'action publique (fiche xx) traitée. : représentants de l'Etat, collectivités membres de la Conférence territoriale d'action publique, autres collectivités, organismes consulaires L'association des acteurs privés a pour but de renforcer leur sentiment d'appartenance locale et leur participation aux projets engagés sur le territoire. Celle-ci pourrait, par exemple, être priorisée selon trois critères : - « qui paye participe » ; - « qui est représentatif participe » ; - « qui emploie participe ». <u>Compétences</u> - Elaborent le diagnostic commun ; - Déclinent, à partir des grandes finalités fixées par la Conférence territoriale d'action publique, des plans d'action adaptés aux besoins du territoire et en prenant en compte l'existant - S'assurent de la bonne coordination entre les différents dispositifs <u>Modalités pratiques</u> : Le pilotage revient à la Collectivité qui préside la Conférence territoriale d'action publique.	Présence de l'Etat indispensable sur les sujets qui sont de sa compétence. Possibilité de formats à géométrie variable, de reprise de formats existants pour ne pas superposer les instances.	Inspirés des Conseils de développement des pays, ces groupes développent : -une vision partagée du territoire par l'ensemble des acteurs pertinents ; - une approche dépassant les niveaux Etat/collectivités, les niveaux de collectivité, les répartitions de compétences... ; - Une approche bottom up où les territoires peuvent faire remonter leurs préoccupations ; -Une transparence sur les instances de négociation, en limitant l'existence d'instances parallèles et informelles -une logique « métiers » qui transcende les administrations et les corps (conseillers pôle emploi, travailleurs sociaux, conseillers insertion...)
--	--	--	--	---	--

Transversalité de l'action publique	Fiche Action 6	Manque de visibilité sur l'ensemble des contrats tant pour l'Etat que pour les collectivités.	Missions: - assure la transversalité et le suivi de l'ensemble des contrats du territoire, assure le lien avec la Conférence des Territoires (<i>voir infra</i>) ; - Alerte sur les doublons ou éventuels champs non couverts par les différents contrats.	Mesure qui doit être présentée et adoptée dans un accord de méthode en début de contrat.	Existe déjà dans certaines collectivités et préfectures (ex : préfecture Ile de France sur les CDT.
	Identifier une mission « Contractualisation » au niveau des préfectures et des services des collectivités	Manque d'interlocuteurs garants de la cohérence, dissémination des informations dans les services.		Sensibilisation nécessaire de l'encadrement supérieur et intermédiaire à la démarche globale de contractualisation	Favoriser la connaissance mutuelle entre Etat et collectivités et travailler à l'élaboration d'une culture commune, par exemple en encourageant la mobilité entre fonctions publiques, y compris au niveau des agents de catégorie B/C, afin d'échanger les informations et les pratiques

Impliquer les acteurs chargés de la mise en œuvre du contrat	<i>Fiche Action 7</i>	Défaillance dans la mise en œuvre des actions contractualisées ;	Lors de la signature de chaque contrat, les collectivités et l'Etat désignent les agents chargés de l'exécution. Pour chacun d'entre eux, les collectivités modifient la fiche de poste de l'agent, afin d'inclure les actions à réaliser liées à l'exécution du contrat ;	Articulation nécessaire entre les niveaux hiérarchiques ;	Incitation à la création d'une direction de suivi des politiques contractuelles.
	Adapter les fiches de poste des agents à la contractualisation	Non-reconnaissance de la charge de travail générée par le suivi de la contractualisation dans les fiches de poste.	Lors de l'entretien annuel d'évaluation, l'agent est également évalué au regard des actions découlant de l'exécution du contrat.	Prévoir le temps du dialogue social. Moyen de formaliser un fonctionnement déjà bien réel, et de donner plus de cohérence et de visibilité aux différentes missions des agents.	
Transversalité de l'action publique	<i>Fiche Action 8</i>	Difficulté structurelle du Préfet de Région à imposer des obligations contractuelles aux services déconcentrés qui ne sont pas sous son autorité, et à mettre en œuvre des mesures transversales.	Rattachement direct au premier Ministre. Missions liées à la contractualisation : - Coordonne l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat qui sont placés sous son autorité fonctionnelle ; - Organise le dialogue avec la Conférence Territoriale d'Action Publique	Législateur	A budget de personnel constant, voire en baisse compte tenu du nombre de postes déjà créés pour remplir cette mission de transversalité au sein des services de l'Etat déconcentré.

Associer le citoyen	Fiche Action 9 Introduire une clause de participation citoyenne	Faible prise en compte du citoyen en amont et en aval du contrat ; Besoin accru de participation du citoyen à l'action publique ; Les instruments mis à disposition des citoyens sont souvent symboliques, et se limitent à de la simple consultation.	Intégration obligatoire d'une clause citoyenne à chaque contrat. Selon le type contrat le degré d'association peut être variable, ainsi chaque acteur aura sa juste place: - Représentation des citoyens dans les instances de pilotage ; - Maîtrise d'usage : valoriser l'expertise du citoyen quotidienne en tant qu'utilisateur ; - Budget participatif (situation de codécision, budget dotés de ressources significatives) ; - Prise en charge par les citoyens de la conduite du projet (maîtrise d'ouvrage) ; - Référendum local.	Volontarisme politique fort ; Association d'un maximum d'acteurs ressources au projet (Associations, entreprises, universités...) ; Adopter une démarche décisionnelle ascendante ; Ciblage des territoires et des ressources.	
	Fiche Action 10 S'assurer du pouvoir d'interpellation des CESER, des conseils de développement et des citoyens	Peu d'association des citoyens et des corps intermédiaires dans le suivi des engagements contractuels.	Les CESER, les conseils de développement (généralisés), les conseils de quartier désignent pour chaque contrat des membres chargés de s'assurer de la bonne conduite de l'exécution. Ces membres peuvent demander des précisions à l'administration sur les conditions d'exécution et demander à être entendu par l'assemblée délibérante si des défaillances ou retards sont constatées dans l'exécution.	Législateur et assemblée délibérante (modification du règlement de l'assemblée)	Accorder aux citoyens concernés des formations sur les enjeux techniques du suivi.

Fiches Action : CHAMP ET MODALITES D'APPLICATION DU CONTRAT

Objectif général	Proposition d'action	Les problématiques à résoudre	Modalités de mise en œuvre	Vecteurs du changement/ conditions de réussite	Commentaires
Permettre une amplitude variable du contrat selon les besoins du territoire	<i>Fiche Action 11</i> Instaurer un menu thématique à la carte pour associer les collectivités au contenu de la contractualisation	Difficultés d'adapter la contractualisation aux besoins du territoire. Forme de transfert de charges quand l'Etat impose une contractualisation sur ses compétences propres.	Pour chaque contrat entre Etat et collectivité, une partie des priorités thématiques est choisie par l'Etat au regard de ses orientations nationales. L'autre partie est déterminée librement par les collectivités, dans le cadre de la conférence territoriale d'action publique (fiche 3). La proportion pourrait être par exemple de 50% de thèmes choisis par les collectivités et 50% choisis par l'Etat. A défaut d'accord, l'Etat sera légitime pour imposer toutes les thématiques du contrat.	Les thématiques prioritaires du contrat entre l'Etat et les collectivités font elles-mêmes l'objet d'une contractualisation	Nécessité de transparence sur les choix thématiques entre niveaux de collectivités et entre groupes de pilotage thématiques.
	<i>Fiche Action 12</i> Contractualiser localement sur la géographie prioritaire pour favoriser un territoire d'intervention pertinent	Besoin d'identifier une géographie prioritaire adaptée aux réalités du territoire sans aboutir à une segmentation entre bassin de vie et bassin d'activité. Saupoudrage de l'argent public qui conduit souvent à ne pas cibler les territoires qui en ont le plus besoin.	Définition au niveau national d'une enveloppe dédiée à la géographie prioritaire, pour laquelle la solidarité nationale est requise. Il pourrait s'agir, par exemple, de la moitié de l'argent dédiée par l'Etat à la contractualisation (voir fiche Action 11) ; Contractualisation, entre l'Etat et les collectivités sur la définition du périmètre de cette géographie prioritaire, en prenant en compte des difficultés spécifiques à chaque territoire.	Le Préfet de région (fiche action n°3) propose des indicateurs à la conférence territoriale d'action publique pour déterminer la géographie prioritaire, en prenant en compte enjeux urbains et ruraux, recettes et charges et en s'appuyant sur l'observatoire territorial (fiche action 4).	Le Préfet doit pouvoir garder le dernier mot, si des Conférences territoriales d'action publique ne ciblent pas suffisamment les moyens sur les territoires prioritaires. Chaque collectivité a la responsabilité de mettre sur la table les moyens de droit commun pour

					accompagner les enveloppes de la géographie prioritaire. (voir Fiche Action 12)
Permettre plus de subsidiarité	<i>Fiche Action 13</i> Elargir les délégations d'enveloppe à de nouvelles thématiques	Besoin de mener les politiques au plus près des citoyens, en articulation avec d'autres politiques territorialisées Dissociation de la définition d'une politique étatique et de son application locale	Selon le modèle de la délégation des enveloppes pour les aides à la pierre, permettre à l'Etat et aux collectivités de contractualiser sur des délégations d'enveloppes, lorsque la situation locale le justifie. Dans le cadre des Conférences territoriales d'action publique, l'Etat et les collectivités contractualisent sur une politique, une enveloppe et les marges de manœuvre dont disposent les collectivités pour adapter la politique à leur territoire.		Disposition pouvant être utile pour les enveloppes de la politique de la ville, ou pour les transports (AOT de 2 nd rang).
Garantir le respect des engagements des cocontractants.	<i>Fiche Action 14</i> Contractualiser sur la méthode - laisser les cocontractants, décider des modalités d'application du contrat		Systématiser, dans chaque contrat, une partie dédiée aux modalités d'application. Les acteurs s'engagent entre eux sur le processus d'exécution du contrat et de suivi de la mise en œuvre des actions qui en découlent. Ce processus doit être laissé à la libre discussion des acteurs, mais l'existence de cet accord de méthode est imposée. Le cas échéant, prévoir des pénalités en cas de retrait d'un acteur, à l'image des engagements pris par les collectivités dans le cadre de leur contrat avec des prestataires privés. Exemples d'éléments à négocier dans l'accord de méthode : organisation des clauses de revoyure, fréquence des réunions, format des réunions, implication des citoyens...	Instance ad hoc de la Conférence territoriale d'action publique.	Confiance dans les acteurs pour trouver les voies et moyens de la meilleure organisation au plan local. L'objectif ici est de créer les conditions de la liberté et de la flexibilité. Un détail plus poussé des modalités d'exécution du contrat est préconisé à mesure que l'action prévue est lourde et nécessite un engagement fort des acteurs.

Assurer la flexibilité du contrat	<i>Fiche Action 15</i> Assurer une souplesse dans l'exécution du contrat en permettant une fongibilité des crédits	Besoin de souplesse administrative, dans l'exécution du contrat. Nécessité de trouver des marges de manœuvre pour adapter le contrat aux aléas.	Dans l'exécution du contrat, sur les thématiques « collectivités », la Conférence territoriale d'action publique peut décider de rendre fongible des crédits, par exemple jusqu'à 25% des crédits d'une thématique vers une autre au sein du contrat, si toutes les collectivités parties prenantes sont d'accord. L'Etat en est informé. Sur les thématiques « Etat » du contrat, l'Etat peut décider de rendre fongible par exemple jusqu'à 25% des crédits d'une thématique vers une autre. Il en informe la Conférence territoriale d'action publique. Possibilité de rendre fongible l'ensemble des crédits entre eux, en conservant la proportion choisie en amont dans la répartition des thématiques (ex : 50% thématique Etat, 50% Collectivité)	Les règles de fongibilité sont inscrites dans le contrat. Suivi du contrat par des référents, au niveau de l'Etat et/ou des collectivités (voir Fiche Action 6)	Action couplée avec la Fiche Action 11 (menu thématique à la carte) La fongibilité nécessite une forme de consensus entre collectivités territoriales, afin d'éviter la remise en cause de l'économie générale du contrat. Elle peut supposer une adaptation de certains principes des finances publiques (annualité – AP-CP, service) pour autoriser le fonctionnement en pluriannualité et le versement d'avance.
	<i>Fiche Action 16</i> Généraliser les clauses de revoyure durant l'exécution du contrat	Des aléas financiers ou politiques peuvent intervenir au cours de l'exécution du contrat.	Généralisation des clauses de revoyure à mi-contrat. Les cocontractants déterminent les « cas de forces majeures » (aléas financiers, catastrophe...) pour lesquels la clause de revoyure peut être activée.	Déterminée dans chaque contrat, librement choisie par les acteurs cocontractant (cf. contractualisation sur la méthode)	

Fiches Action : FORCES DE RAPPEL DU CONTRAT

Objectif général	Proposition d'action	Les problématiques à résoudre	Modalités de mise en œuvre	Vecteurs du changement/ conditions de réussite	Commentaires
Evaluer le contrat au regard de principes communs	<i>Fiche Action 17</i> Evaluer le contrat au regard de principes communs (subsidiarité, proportionnalité, partenariat, proximité, concentration et modulation des moyens, interdisciplinarité)	Manque de visibilité sur l'efficacité des contrats, sur leurs impacts sur le territoire et sur leur articulation à l'existant.	Chaque contrat pourrait être évalué à l'aune du respect des grands principes de contractualisation : subsidiarité, proportionnalité, partenariat, proximité, concentration et modulation des moyens, interdisciplinarité. Ce sujet peut être placé à l'ordre du jour des Groupes de pilotage thématiques.	Etat, collectivités et instances ad hoc de la conférence territoriale d'action publique.	L'évaluation n'a de sens que si elle est partagée entre acteurs et qu'elle sert d'enseignement lors de la signature d'un futur contrat.
Aboutir à une réelle	<i>Fiche Action 18</i> Evaluer l'impact des politiques contractualisées sur la vie des citoyens	Absence de lien entre les politiques contractuelles et les finalités de l'action publique (au service des citoyens).	L'observatoire produit de la donnée sur le territoire par le prisme des finalités. Un bilan partagé d'évaluation est établi par les cocontractants sur la base des données produites par l'observatoire, en lien avec des citoyens. Dans un second temps chaque niveau de collectivité regarde la façon dont les services sont mis en œuvre Indirectement, cette évaluation permet de vérifier l'adéquation de la finalité d'action publique fixée par la Conférence territoriale d'action publique avec les besoins des citoyens.	Observatoire Direction des politiques contractualisées	

évaluation du contrat	<i>Fiche Action 19</i> Réserver une partie de l'enveloppe du contrat à l'évaluation de son efficacité	Faiblesse dans le suivi et l'évaluation des contrats.	Une partie de l'enveloppe du contrat est réservée à l'évaluation de l'efficacité de l'action publique, au sein de chaque collectivité.		Faire le lien avec le diagnostic partagé et le citoyen
Prendre en compte la société civile (2)	<i>Fiche Action 20</i> Evaluer la totalité du processus, en ciblant de façon aléatoire un échantillon d'actions	Lacune dans l'évaluation d'ensemble des processus ; Processus d'évaluation prétendument exhaustifs, lourd en ingénierie, chronophage et inefficace	De façon aléatoire, ciblage d'un échantillon d'actions incluses dans le contrat. Evaluation du chaînage de l'action de l'élaboration des priorités à leur mise en œuvre en actions concrètes (cf. les trois niveaux d'évaluation précédemment évoqués).	Equipe d'évaluation ad hoc librement déterminée par collectivités	

Fiches Action : EGALITE DES TERRITOIRES

Objectif général	Proposition d'action	Les problématiques à résoudre	Modalités de mise en œuvre	Acteurs du changement/ conditions de réussite	Commentaires
Optimiser l'allocation des moyens (1)	<i>Fiche Action 21</i> Définir un indicateur de solidarité territoriale pouvant donner lieu à une notation des acteurs publics	Pas de vision ni de comparabilité entre les collectivités sur le caractère redistributif des actions mises en place.	L'indicateur permet d'attribuer une note aux acteurs publics et d'évaluer la territorialisation de l'action publique et son caractère péréquisiteur ou au contraire anti-redistributif. Il donne lieu à une publication officielle. Sur la base de cet indicateur, toutes les collectivités signataires du contrat seront invitées à indiquer quelle méthode a été mise en place pour flécher leur droit commun (quantité de moyens mais aussi adaptation des moyens aux besoins) au service d'un rétablissement des équilibres infra territoriaux.	Eurostat, Insee... (pour élaboration calcul et publication)	Partage de la responsabilité de l'égalité territoriale entre l'Etat et les Collectivités. Nécessité de la prise en charge par une agence indépendante comme l'INSEE pour éviter que l'Etat ne note les collectivités.

Optimiser l'allocation des moyens (2)	<i>Fiche Action 22</i> Assurer un double fléchage des crédits, une partie réservée à des territoires prioritaires, une autre pour les contrats d'action publique	Intérêt du fléchage des crédits sur des projets, mais difficulté pour des territoires où la logique « projets » n'est pas évidente	Fléchage d'une partie de l'enveloppe sur des projets et de l'autre partie sur des territoires prioritaires.	Ne pas se limiter à une géographie prioritaire exclusivement urbaine (rural, littoral, montagne, périphéricité...)	Cf. l'exemple des fonds européens.
	<i>Fiche Action 23</i> Systématiser un soutien au financement de l'ingénierie pour les collectivités le nécessitant	Difficultés pour certaines collectivités soit de petite taille (notamment en milieu rural) soit financièrement en difficulté (géographie prioritaire) à mettre en place les moyens nécessaires à l'élaboration et au suivi du contrat.	Une clause d'assistance technique devra obligatoirement être prévue au contrat, sous réserve de répondre à des critères objectifs. <u>Eligibilité</u> : L'assistance technique pourra subventionner éventuellement les postes de chargé de mission auprès des DGS et des études préalable. <u>Conditions d'accès</u> : seuil d'habitants, géographie prioritaire...à définir par le partenariat local		Ces clauses ont fait leurs preuves dans de nombreux dispositifs, sous réserve de vérifier leur bonne utilisation. A ne pas oublier lors de l'évaluation du contrat.

Donner un effet redistributif aux contrats	<i>Fiche Action 24</i> Faire varier l'amplitude du taux de cofinancement pour aider les territoires prioritaires tout en évitant les effets de seuil	Les territoires n'ont pas tous les mêmes besoins en matière de taux de cofinancement. Pour certains même un financement à hauteur de 80% fait peser sur la collectivité une trop lourde charge financière.	Assouplir les règles de cofinancement pour allouer les fonds au plus près des besoins, en fonction des marges de manœuvre financières des collectivités, de la situation sociale de leur population et de la priorisation des territoires en équipement. Nécessite de catégoriser les territoires en 3 ou 4 strates de cofinancement par exemple : 30%,50%,70%,95%. Chaque bénéficiaire se verra attribuer un taux de cofinancement pour la période et pour l'ensemble du contrat. Le taux de cofinancement sera évalué au niveau de chaque « finalité » et pas de chaque action, ce qui permet une souplesse supplémentaire dans la gestion.	Là encore, corrélation nécessaire mais non suffisante avec la réforme de la géographie prioritaire.	Pourra utilement être complété par un système d'avances pour les mêmes territoires. Ce principe permet d'éviter les effets de seuil et la logique binaire : « territoires éligibles »/ « territoires non éligibles »
--	---	---	---	--	---

Optimiser l'allocation des moyens (3)	<i>Fiche Action 25</i> Assurer une véritable péréquation dans la répartition des moyens de droit commun	Distorsion entre les territoires qui ne se résume pas aux disparités de dotations financières, elle est très présente également en termes de moyens de droit commun mis à disposition. Moyens conséquents de droit commun mis en place par l'Etat dont la répartition (et pas le niveau) pourrait être étudiée avec le partenariat local. Cela est parfois déjà fait mais dans une relation bilatérale et peu transparente Etat/collectivité concernée.	<u>Principe :</u> Le contenu du contrat négocié entre l'Etat et les collectivités comporte la répartition des moyens sur chaque territoire. En revanche les éléments de cette négociation pourront être variables en fonction des besoins de chaque territoire sur la base d'un accord. La première négociation porterait donc sur ce que l'Etat est prêt à mettre en débat ou non. Exemple : répartition des moyens de l'Education Nationale (professeurs, infirmiers scolaires etc.) <u>Déroulement pratique :</u> - recensement des déséquilibres territoriaux et des besoins (Groupes de pilotage thématiques (fiche action 5) sur la base des données produites par l'Observatoire territorial (fiche action 4) - Identification des marges de manœuvre provenant du droit commun sur lesquelles le Préfet de région renforcé a mandat. - Négociation entre l'Etat et les collectivités des moyens sur le territoire (Conférence territoriale d'action publique) en même temps que le reste du contrat.	Nécessite d'admettre que le droit commun ne s'applique pas partout de la même façon (cf. Rapport Pupponi/Goulard) ; Le Préfet de Région doit avoir de véritables marges de manœuvre ; Importance du diagnostic partagé.	Discussion de la répartition des moyens au centre d'un échange collégial et partagé, y compris entre collectivités. Nécessité pour les collectivités de se mettre d'accord entre elles sur des éléments parfois concurrentiels aujourd'hui. Objectif secondaire : redonne des marges de manœuvre à l'Etat en période de raréfaction de l'argent public
--	--	--	--	---	---

Annexe 3 : Schéma – une gouvernance centrée sur le citoyen



Annexe 4 : Liste des entretiens réalisés

- **Ministères**

Ministère de l'Egalité des territoires et du logement : Alexis MASSE, conseiller de la Ministre en charge de l'Egalité des Territoires ; Vanina NICOLI, cheffe de cabinet de la Ministre en charge de l'Egalité des Territoires et du Logement.

Ministère de la décentralisation et de la réforme de l'Etat : Guillaume DENIS et Antoine DESFRETIER, conseiller et conseiller technique de la Ministre en charge des collectivités territoriales.

Ministère délégué à la Ville : Camille VIELHESCAZE, Conseiller du Ministre en en charge des territoires.

- **Agences de l'Etat**

DATAR : Caroline LARMAGNAC, Conseillère en charge de l'équipe Dynamique des territoires

ACSE : Sylvie Durand-TROMBETTA, Directrice de la Mission synthèse territoriale et partenariats institutionnels

ANRU : Franck CARO et Thierry ASSELIN, directeur de la stratégie et directeur opérationnel

EPARECA : Thierry FEBVAY, directeur

- **Préfectures**

Préfecture Région Ile-de-France : Jesus RODRIGUEZ, chargé de mission grand paris

SGAR La Réunion : Thierry DEVIMEUX, SGAR

SGAR Aquitaine : Marie-Françoise LECAILLON, SGAR

Préfecture de Seine-Saint-Denis : Stéphane ROUVE, préfet délégué pour l'égalité des chances

- **Associations de collectivités**

AMF : Sylvain BELLION, responsable du département aménagement et urbanisme ; Eric PAREYDT, chargé de mission auprès du directeur général.

ADCF : Christophe BERNARD, secrétaire général

ARF : Pascal GRUSELLE, conseiller pour les affaires européennes

- **Collectivités locales**

- Bloc communal

Ville d'Aubervilliers : Anne-Claire DEFOSSEZ, directrice générale adjointe Culture et Vie Locale ; Sandrine MAURIN, Responsable de la politique de la ville.

Ville de Bordeaux : Alain DE BOUTEILLER, secrétaire général ; Olivier MAURET Directeur de la coopération territoriale et européenne

Ville de Mérignac : Gérard PECCABIN, directeur général des services

Ville et communauté d'agglomération de Quimper : Béatrice MERAND, directrice générale des services

Ville et Communauté d'agglomération de Rennes : Patrice ALLAIS et Gwenaël BODO, directeur général en charge de la proximité, et de la cohésion sociale et directeur de la stratégie.

Ville et Communauté d'agglomération de Toulouse : Philippe MAHE, directeur général des services

Ville de Pompignac : Cécile DAYDE, Secrétaire générale

Communauté d'agglomération de Plaine Commune : Jacques MARSAUD, directeur général des services

Communauté d'agglomération de Val de France : Nicolas PAVIL, directeur général des services

Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (La Réunion) : Christian PAPOUSSAMY, directeur général des services

Communauté d'agglomération de Nancy : Joëlle SCHREINER, directrice générale adjointe

Communauté urbaine Le Mans métropole : Didier BAHIN, directeur général de services

Communauté urbaine de Dunkerque : Patrick CHEVRE, directeur général des services

- Conseil Généraux

CG Bas-Rhin : M. Jean Luc MANTELET, directeur général du pôle développement des territoires.

CG des Côtes d'Armor : Pascal MAHE, directeur général en charge de la solidarité

CG Essonne : Jean-Christophe BAUDOUIN, directeur général des services

CG Ille-et-Vilaine : Alain GILLOUARD, directeur général adjoint en charge des territoires.

CG Isère : Thierry VIGNON, directeur général des services

CG Loire Atlantique : Eric ARDOUIN, directeur général des services

CG Puy de Dôme : Grégoire MICHAU, Directeur général de l'aménagement et du développement

- Conseils Régionaux

Conseil Régional d'Alsace : François CAVARD et Jean-Luc SCHALLER, adjoint au directeur général des services et chargé de mission.

Conseil Régional de Bretagne : Sébastien HAMARD, adjoint à la directrice de l'aménagement et de la solidarité

Conseil Régional d'Ile de France : Nicolas ROLLAND, sous-directeur de la stratégie métropolitaine régionale ; Julien MEGDOUD, Responsable du service des politiques contractuelles

Conseil Régional du Nord Pas de Calais : Laurence ROUSSEAU, directrice-adjointe de l'Aménagement Durable

Conseil Régional des Pays de la Loire : Patrick JOUIN, directeur général des services

- Etablissements publics

Etablissement public territorial de Bassin Seine Grands Lacs

• **Regards extérieurs**

Conseil d'Etat : Rémy SCHWARTZ, Président de la septième sous-section du contentieux

Jean-Pierre Gaudin, **universitaire**, politologue français, professeur à l'IEP d'Aix-en-Provence

Revue Esprit : Olivier Mongin, directeur.

Annexe 5 : Remerciements

Remerciements à nos relecteurs

Mme Affeif CHLAIKA, élève-administratrice à l'INET
M. Jean-Baptiste FAUROUX, directeur général des services de la région Aquitaine
M. Patrick JOUIN, directeur général des services de la région Pays de la Loire
M. Jérôme LESAVRE, élève-administrateur à l'INET
M. Jacques MARSAUD, directeur général des services de l'agglomération de Plaine Commune
M. Alexis MASSE, conseiller de la Ministre de l'Egalité des Territoires et du Logement.
M. Marc-Etienne PINAULDT, secrétaire général de la préfecture du Nord, sous-préfet de l'arrondissement de Lille.
Mme Laurence QUINAUT, directrice générale des services du département d'Ille-et-Vilaine
M. Pierre STECKER, élève-administrateur à l'INET
M. Didier VAILLANT, président de la communauté d'agglomération de Val-de-France

Remerciements à nos collègues en charge de la communication

Mme Claire EPAILLARD, élève-administratrice territoriale à l'INET
M. Jean FREYSSELINARD, élève-administrateur à l'INET
M. Alex SUCHET, élève-administrateur à l'INET

Remerciements à l'administration de l'INET

M Jean-Marc LEGRAND, directeur
Mme Jacqueline MAGNIER, directrice de la scolarité
Mme François ANNE-BRAUN, référent pédagogique
M. Nicolas BEAUCHEF, référent pédagogique
Mme Emmanuelle JEANNIN, responsable de la communication
Mme Gisèle GEYER, assistante de la promotion

Annexe 6 : Présentation du groupe Egalité Territoriale de l'INET

Le groupe « Egalité Territoriale » a été formé début mai 2012 par un groupe de 25 élèves de la promotion Paul Eluard. Il s'est donné pour ambition de s'intéresser aux territoires défavorisés, en cherchant à ne pas opposer les territoires urbains en déprise, les territoires périurbains desserrés et les territoires ruraux abandonnés. Le groupe cherche à s'interroger sur les leviers globaux qui offrent des opportunités pour ces territoires. Plusieurs types d'actions sont menés par le groupe : des visites de terrain, des conférences, des temps de réflexion et d'autoformation, des études, des appuis à l'organisation de colloque, des partenariats avec d'autres associations... Cette étude a été réalisée par six élèves administrateurs du groupe.

Contact :

Maëlle DANIAUD

Etienne LONGUEVILLE

egaliteterritoriale@administrateur-inet.org