

**Philippe DESTATTE (dir.)**

***Contrats, territoires et  
développement régional***

**Institut Destrée**  
Charleroi  
Wallonie  
1999

Contrats, territoires et développement régional

Cet ouvrage reprend les *Actes* de la Journée d'étude  
*Contrats, territoires et développement régional*  
organisée au Château de Namur le 11 mai 1999

**Avant-propos**  
**Du contrat citoyen à l'excellence**  
**territoriale**

**Philippe Destatte**  
Directeur de l'Institut Jules Destrée

Les travaux que l'on découvrira ici se situent dans un cadre précis : celui de la sensibilisation à trois outils innovants. En effet, le quatrième congrès *La Wallonie au futur* qui s'est tenu à Mons en octobre 1998, en réunissant cinq cent décideurs et acteurs de la région Wallonie, a considéré l'évaluation, la prospective ainsi que le dialogue social et la contractualisation comme porteurs en termes stratégiques. Parmi ces outils mis en exergue, c'est d'abord sur la contractualisation que l'Institut Jules Destrée a voulu apporter un éclairage.

Pour optimiser ce travail, l'Institut Jules Destrée s'est associé – de manière partenariale – avec deux entreprises privées, spécialisées dans cette problématique, CEMAC (Centre de Management et de Créativité) et OGM (Organisation, Gestion, Marketing). Ensemble, nous avons conçu la journée d'étude *Contrats, territoires et développement régional*, qui s'est tenue au Château de Namur le 11 mai 1999 et dont on trouvera ici les contributions. De plus, et à cette occasion, l'Institut Jules Destrée a établi des liens avec la Direction de l'Evaluation et de la Prospective de la Région Nord - Pas-de-Calais et avec l'Institut français de la Décentralisation, pour inscrire nos réflexions dans la perspective du colloque *Décentralisation et contractualisation, clarifier les règles du jeu* <sup>(1)</sup>. Celui-ci s'est tenu à Lille le 13 septembre 1999, à l'invitation de M. Michel Delebarre, président de la Région, et en présence des présidents de la Région

---

(1) *Décentralisation et contractualisation, clarifier les règles du jeu, Contributions à la journée d'études, Lille, 13 septembre 1999*, Institut de la Décentralisation, Région Nord - Pas-de-Calais, 1999. – Voir aussi Gérard MONEDIAIRE, Michel DELEBARRE, Gérard MARCOU, Jean-Louis DESTANDEAU, *Contractualisation : clarifier les règles du jeu*, dans *Pouvoirs locaux*, n°41, juin 1999, p. 18-40.

Limousin et de la Région Alsace, MM. Robert Savy et Adrien Zeller.

Ces deux rencontres ont bien mis en évidence les vertus et les risques de l'élaboration de contrats, qu'ils s'établissent entre les responsables régionaux et l'Etat, ou entre ceux-ci et les acteurs du territoire concerné.

Ainsi, contractualiser, c'est d'abord engager la démarche qui apparaît aujourd'hui comme la plus adéquate pour rencontrer le déficit démocratique – constaté partout en Europe – entre la société civile et les élus. Au moment de son élaboration, le contrat rapproche les acteurs des responsables politiques, les amène à se connaître mutuellement, à ajuster leurs aspirations réciproques et à définir – pour y adhérer – un projet commun.

Ensuite, contractualiser démocratiquement, c'est obliger l'ensemble des acteurs des collectivités territoriales à se fixer des objectifs, à utiliser des démarches prospectives et à pratiquer l'évaluation contradictoire des politiques menées. C'est également, au nom du principe de subsidiarité, les inciter à élaborer des partenariats, voire à construire des contrats avec d'autres niveaux de pouvoirs et leurs services déconcentrés au niveau régional ou infrarégional.

Enfin, contractualiser, c'est gérer les tensions ainsi que les rapports de forces et de pouvoirs, auxquels le contrat ne met pas fin, mais qu'il permet de dépasser. On substitue ainsi le droit à l'influence. Ainsi que le soulignait le professeur Patrice Duran, conseiller scientifique au Commissariat général du Plan de la République française, on valorise le contrat comme *mode de régularisation des rapports de pouvoirs dans l'interrelation et dans la réciprocité*. En fin de compte, c'est la légitimité du projet qui est ainsi renforcée.

La pratique des contrats de plan – ou contrats-projets, pour préférer la terminologie de Jacques Cherèque – est maintenant bien intégrée dans le système politique français, même si, comme le relève Jean-Pierre Gaudin, les procédures de négociation publique oscillent encore entre *expériences instables et procédures*

*doctrinales, entre bricolages contractuels et orientations politiques d'ensemble* <sup>(2)</sup>.

Cette pratique a toutefois connu, lors de cette nouvelle génération de contrats, une dynamique plus profonde et plus étendue de mobilisation et de participation des citoyens de la région, que l'on songe ici au questionnement des quatre mille partenaires dits "privilegiés" du Conseil régional par le président Gérard Longuet dans le cadre de la préparation du *Quatrième Plan lorrain 2000-2006*, que l'on songe aux *Quatre Chantiers pour l'Avenir*, initié par le président Martin Malvy et le Conseil régional Midi-Pyrénées, que l'on songe à la dynamique intitulée *Notre région, un avenir à inventer ensemble*, lancée par le président Michel Vauzelle, en Région Provinces - Alpes - Côte d'Azur; au *Document d'Orientations régionales* largement diffusé par le Conseil régional du Nord - Pas-de-Calais; au projet *Horizon 2006*, de la Région Centre; à *Limousin 2007*; à *Poitou - Charentes 2010*; à la *Conférence Aquitaine*; etc.

En Wallonie, avec le lancement du Contrat d'Avenir par le ministre-président Elio Di Rupo et son équipe, c'est manifestement la première fois que le gouvernement initie une démarche participative régionale d'une telle ampleur.

Ce *Contrat d'Avenir pour la Wallonie*, que sera-t-il ?

Avant tout, il est. C'est déjà beaucoup si l'on se souvient de l'intérêt mais aussi du scepticisme qui avaient généralement accueilli, en mai 1999, la proposition de créer une dynamique d'excellence régionale wallonne, sur le modèle préconisé par Michèle Cascalès, et d'en faire un axe de la rédaction de la future Déclaration de Politique régionale <sup>(3)</sup>.

Nous avons alors défini cette excellence territoriale comme un processus, inscrit dans le temps et dans l'espace, destiné à

---

(2) Jean-Pierre GAUDIN, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

(3) Voir notamment Patricia DEL MARMOL, *Contractualiser pour mieux baliser les décisions wallonnes, L'Institut Jules Destrée propose un "contrat-plan" wallon, facteur d'équilibre entre gouvernants et gouvernés*, dans *L'Echo*, 22-24 mai 1999, p. 5. – Théo FAUCONNIER j., *Philippe Destatte a fait un rêve, Le contrat-plan wallon de 10 ans*, dans *Le Matin*, 22 mai 1999, p. 9.

mettre en œuvre les instruments que nous avons considérés comme innovants dans les conclusions du quatrième congrès *La Wallonie au futur*: la prospective, comme outil stratégique; l'évaluation systématique, sur base d'un cahier des charges, des objectifs et des enjeux que se sont assignés les porteurs du projet de territoire; les études d'impact; la démarche qualité développée sur l'ensemble du territoire et mettant en œuvre les capacités d'écoute, de dialogue, de compréhension pour mobiliser autour du projet; l'intelligence économique, ses informations stratégiques, ses banques de données connectées en réseau.

Si la contribution de l'Institut Jules Destrée au Contrat d'Avenir se situe – avec d'autres – en amont de la démarche<sup>(4)</sup>, cela ne constitue qu'une part de notre implication. L'importance de l'évaluation et de la prospective – soulignés au congrès de Mons, mais aussi lors de la mise en place du gouvernement wallon –, impliquent nécessairement l'apprentissage par les Wallonnes et par les Wallons de savoir-faire ainsi que de savoir-être nouveaux : à la fois de la méthodologie, de la technicité, mais surtout de la culture de l'évaluation et de la culture de la prospective. Ce sont, pour l'Institut Jules Destrée et pour les réseaux qu'il anime ou auxquels il participe, des priorités premières, que nous nous attachons à mettre en œuvre sans délai.

Assurément, comme le soulignait la professeur Bernadette Mérenne dans son intervention du 11 mai 1999, l'efficacité, la pertinence de la contractualisation – et donc du Contrat d'Avenir pour la Wallonie – dépendent et dépendront *de son mode d'élaboration, d'évaluation, de sanction et surtout de l'engagement des acteurs tant du "haut" que de la "base"*.

L'enjeu n'est pas insignifiant. On savait en effet, jusqu'ici, qu'un gouvernement pouvait décevoir, par un engagement différent de l'attente des citoyens. On sait aujourd'hui qu'une société civile pourrait décevoir. Par défaut d'engagement et d'implication de ses acteurs.

---

(4) Théo FAUCONNIER j., *La sortie officielle du projet de "contrat d'avenir pour la Wallonie", Consultation générale, Le gouvernement Di Rupo lance les rencontres et les débats ouverts à tous*, dans *Le Matin*, 17 septembre 1999, p. 12.

Pas davantage que le fédéralisme ou que la décentralisation, la contractualisation n'est pas une fin en soi. Elle est un défi politique : celui d'une citoyenneté assumée et d'une gestion publique volontariste et transparente. La finalité, elle, reste – tout simplement – l'accomplissement de l'intérêt général.

Contrats, territoires et développement régional



## **La démarche contractuelle**

Contrats, territoires et développement régional

## Que peut-on attendre de la démarche contractuelle ?

Jean-Louis Dethier  
Administrateur délégué du CEMAC

Dans son rapport général du quatrième congrès *La Wallonie au futur*, organisé par l'Institut Jules Destrée, Philippe Destatte plaide au nom du Congrès pour *intégrer les réalités en termes d'espace*. Ceci signifie qu'actuellement, selon ce congrès qui a rassemblé, rappelons-le, cinq cents personnes pendant deux jours à Mons les 9 et 10 octobre 1998, un déficit existe dans ce domaine : certains espaces du territoire wallon seraient mal intégrés les uns par rapport aux autres.

Les disparités socio-économiques sont le reflet dramatique de ce manque d'intégration : on sait que les taux de chômage par arrondissement varient du simple au double entre la dorsale et la verticale wallonne. On observe aussi que certaines *sous-régions* – nous les appellerons *territoires* pour utiliser un terme plus neutre – ont des dynamiques de développement très favorables, et que d'autres connaissent depuis vingt ans une dynamique d'effondrement telle qu'un programme d'une importance de l'Objectif 1 actuel ne semble pouvoir parvenir au mieux qu'à ralentir leur déclin

Ces faits étant reconnus, il importe de les assumer. Parler de manifestations de *sous-régionalisme* entrave l'intégration territoriale. Et le rapporteur du Congrès de plaider en faveur d'*innovations* dans les relations sous-régionales destinées à accentuer les processus d'expression des besoins et le développement endogène par des démarches *bottom-up*.

Cette expression anglaise, qui se traduit littéralement par "du fond vers la surface", désigne les processus de changement, d'évolution, partant de la base. Introduite dans les entreprises au cours des années 80 notamment via les cercles de qualité, la démarche *bottom-up* consiste à proposer aux personnes de première ligne (ouvriers, employés), c'est-à-dire ceux qui *font* le

travail, de se réunir pour identifier et rechercher des solutions aux problèmes se posant à leur niveau, et pour proposer celles-ci aux dirigeants (c'est-à-dire ceux qui fournissent les ressources, orientent et coordonnent le travail de la base). Après accord des dirigeants, ces solutions sont mises en œuvre par les personnes qui les ont proposées avec le concours de leurs collègues.

La démarche *bottom-up* a ses inconvénients et ses limites. Elle ne peut prétendre résoudre tous les problèmes. Sans le "sommet", la "base" ne dispose pas d'un recul suffisant par rapport aux problématiques d'ensemble, et notamment aux grands mécanismes régulateurs qui nécessitent de définir les grandes priorités de l'entreprise, comme la veille technologique, stratégie marketing et sa gestion financière. Mais elle présente deux avantages irremplaçables. Elle restitue à la base l'expression de la réalité du terrain et la formulation de ses besoins. Elle lui renvoie en même temps aussi la responsabilité de participer activement à la satisfaction de ceux-ci.

A l'opposé de la plupart des autres régions européennes en retard de développement, la Wallonie a la chance – et saluons en ce sens les sacrifices et la clairvoyance des générations antérieures – de disposer de structures de développement et de dialogue politique et social qui ont fait la preuve de leur utilité et de leur efficacité. Même si, dans certains domaines, expertises et structures nous manquent encore, c'est en termes d'orientation et d'intégration des efforts et de mobilisation des ressources que se situe le déficit.

Et c'est ici que les *contrats* interviennent.

Sans anticiper excessivement sur les communications et les débats qui vont suivre, exprimons simplement l'intérêt que la démarche contractuelle nous semble présenter, et qui justifie cette journée d'étude :

- **Le contrat augmente l'efficacité globale des actions de développement.** Il implique la définition d'objectifs communs, de prestations réciproques, une durée, un système de gestion

des relations et de gestion du projet commun : le contrat oblige les partenaires à réfléchir, à prévoir, à s'organiser. Il donne ainsi des perspectives, et constitue une structure commune de référence pour l'action.

- **Un contrat reconnaît et légitime l'existence et les obligations des partenaires.** Ainsi sont magnifiées les aspirations et valorisées les ressources locales. Ainsi le soutien des autorités centrales (régionales mais aussi communautaires, fédérales et européennes) peut-il être personnalisé, la solidarité en sa faveur peut-elle être identifiée, alors que les limites mises au support extérieur sur lequel le territoire peut compter lui font assumer la définition de son propre avenir.
- **Le contrat clarifie et renforce les responsabilités.** Il considère les signataires comme des partenaires responsables. Pour peu que l'accord qui en résulte soit libre (et le contexte institutionnel, environnemental et temporel influence profondément la négociation), il crée un cadre assurant la sécurité, et laisse ainsi le champ libre à l'action. C'est ce dont les territoires wallons ont besoin pour agir comme opérateurs de leur propre avenir, en sachant comment et en quoi ils peuvent s'appuyer sur la synergie avec le pouvoir central, et sur la solidarité et la complémentarité avec les autres territoires.
- **Un contrat qui marche induit une dynamique, un partenariat.** Sa négociation et son exécution ouvrent un dialogue permanent, un apprentissage dans l'action, un espace dans lequel "grandir ensemble", Il contient des mécanismes de correction, de renégociation qui font du partenariat commun une entité flexible dans le temps, comme les organismes vivants.

Comment susciter et organiser cette collaboration à long terme entre acteurs de différents niveaux et de différentes compétences, qui respecte la spécificité des chacun, et valorise leurs apports à une action collective intégrée ?

Cette journée se fonde sur l'hypothèse d'un déficit de mobilisation de la "base" dans le développement régional wallon, lié à une absence de mécanismes permettant d'exprimer clairement

et de satisfaire ses besoins spécifiques. Elle vise à étudier les apports de la *technique contractuelle* comme mode de structuration de cette expression et de cette implication, pour la conduire à déclencher un développement de la Wallonie par le développement de chacune de ses composantes territoriales.

La définition de ces composantes et de leur mode de représentation et d'action sont évidemment essentielles à la réussite de cette démarche contractuelle.

Sur le plan local, la qualité du processus d'expression *bottom-up* est essentielle. Au niveau du processus, cette expression doit non seulement passer par des canaux représentatifs de toutes les dimensions essentielles du développement local (c'est-à-dire par des canaux multiples et non limités aux structures politiques et administratives). Au niveau du contenu, elle doit s'exprimer de façon constructive et prospective. Il ne sera pas facile de sortir des sentiers battus de la revendication !

Sur le plan régional, la créativité et la fermeté seront nécessaires pour former un cadre général ouvert et fédérateur, qui constitue le ciment nécessaire à l'harmonisation des actions dans une dynamique de solidarité, et à leur intégration dans l'environnement européen et mondial. Il ne sera pas facile d'éviter de décider à la place des territoires, ni à l'inverse de mettre des limites à leurs attentes.

De nombreuses expériences se font en termes de développement régional et local, en Wallonie et à l'étranger.

En France, elles doivent être prudemment analysées pour pouvoir être transposées en Wallonie :

- la Wallonie avec ses 3,2 millions d'habitants, est une région qui, sur le plan de la population, se situe entre la Nord - Pas de Calais et la Région Pays de Loire, c'est-à-dire la cinquième à l'échelle des régions de France, pour un territoire comparable à celui de la région de Champagne-Ardenne. Quand on parle de développement local en Wallonie, on se situe *de facto* à un niveau inférieur à celui de la région française, voire du département;

- le poids de l'Etat en France est écrasant, et toute la réforme de la régionalisation vise à le rééquilibrer, alors que, chez nous, on pourrait plutôt observer que le manque d'intégration dont je parlais tout à l'heure est un écho de la relative faiblesse du pouvoir central;
- malgré la proximité géographique, une histoire en partie commune et une langue partagée, la tradition et les mécanismes administratifs, la structure et la culture des entreprises publiques et privées, français et wallons, sont très différents.

Il faudrait ajouter que, bien sûr, la recherche de la contractualisation s'éloigne de l'expérience française dans la mesure où, en face de la dialectique entre les acteurs régionaux et le conseil régional, il n'y a ni Datar, ni ministère de l'Intérieur, porteur de sa propre dynamique. En cela, la contractualisation en Wallonie rejoint à la fois le contrat social rousseauiste et le concept d'"excellence territoriale", réalisation d'un projet commun partagé par la majorité des acteurs d'un territoire, cher à Michèle Cascalès (Commissariat général du Plan). On pourrait ajouter que le pouvoir normatif étant faible dans les régions françaises, l'initiative régionale en serait plus facile à partager avec les citoyens. C'est en tout cas une hypothèse.

Contrats, territoires et développement régional



# **Lois d'expansion économique et théorie des contrats**

**Francis Bismans**

Maître de Conférences à l'Université de Lille II

Dans cette communication, j'adopterai la démarche suivante. D'abord, j'évoquerai le contenu et le contexte des premières lois d'expansion économique – celles de 1959. Ensuite, je proposerai une structure d'appréhension conceptuelle de ces lois fondée sur l'analyse économique des contrats.

## **1. Les lois de 1959**

### **1.1. Leurs origines**

Les lois d'expansion témoignent, par leur existence, d'une évolution dans la conception des politiques économiques et plus généralement du rôle de l'Etat. Cependant, cette évolution elle-même a été facilitée, si pas précipitée, par le constat d'un retard économique de la Belgique pendant la décennie 1950-1960 relativement aux autres pays européens.

Pour ne pas abuser des chiffres, je me limiterai à un seul tableau <sup>(1)</sup> qui donne l'évolution du Produit national dans cinq pays européens entre 1950 et 1959.

---

(1) Source : *Statistique générale*, OECE, 1960, n°1.

### Indices de volume du PNB au prix du marché

	1950	1953	1959
Belgique	91	100	116
Allemagne	78	100	148
France	89	100	128
Italie	84	100	138
Pays-Bas	88	100	132
CEE	85	100	135

De toute évidence, si la Belgique était le bon élève de la classe européenne en 1950, in n'en va plus de même dix ans plus tard : elle se retrouve en effet bonne dernière avec un indice du revenu national égal à 116, alors que la moyenne pour la CEE est de 135.

Aux yeux de tous, cette faiblesse de la croissance belge est reliée à l'atonie de l'investissement. Et de fait, l'examen des statistiques disponibles (elles ne sont pas nombreuses !) confirme qu'en cette matière aussi, la Belgique est à la traîne. C'est ainsi qu'entre 1954 et 1958, la part de l'investissement global dans le total du Produit national brut est de 15,4 % en Belgique contre 17,6 % en France, 20 % en Italie et 21,7 % en Allemagne.

Ce double constat – faiblesse de la croissance, faiblesse de l'investissement – fait son chemin progressivement dans les esprits et dès la fin de la première moitié des années cinquante, le "retard belge" est apparent pour tous. C'est alors que des évolutions significatives vont se produire parmi les deux principaux "piliers" (*zuilen*) de la société <sup>(2)</sup> :

- i. au sein du pilier socialiste, c'est la FGTB qui est la première à tirer la sonnette d'alarme lors de son congrès de 1954, où elle élabore un programme dit "des réformes de structure"; consciente à la fois du retard belge et de la faiblesse de l'investissement, elle recommande essentiellement une politique de stimulation de l'investissement public qui, dit-

---

(2) Je me permets de renvoyer à mon ouvrage de 1992 pour davantage de précisions : BISMANS Francis, *Croissance et régulation. La Belgique 1944-1974*, Bruxelles, Palais des Académies, 1992, chapitre XIII.

elle, "représente entre 30 et 40 % des dépenses totales d'investissement"; pourtant, ces recommandations trouveront, dans le court terme, peu d'écho au sein du PSB, ce dernier étant polarisé sur la question scolaire et préoccupé par le maintien de son alliance avec les libéraux (c'est en effet l'époque du "gouvernement des gauches" libérale et socialiste);

ii. du côté chrétien, l'idée d'un nécessaire soutien de l'activité économique et de l'investissement se fraie sa voie à travers deux canaux :

- d'une part, dès 1953, Gaston Eyskens qui est l'homme fort du CVP et qui préside le Congrès des Economistes flamands, insiste sur l'importance d'un plus grand développement régional <sup>(3)</sup>;
- d'autre part, l'hebdomadaire *La Relève*, qui est un peu le laboratoire d'idées du PSC, alors unitaire, prend position, déjà en 1954, en faveur d'un "vrai programme de politique économique", fondée notamment sur l'augmentation des investissements <sup>(4)</sup>.

A la fin de la législature, c'est-à-dire en 1958, ces deux influences vont se conjuguer pour donner naissance au *Plan-clé* du PSC qui allait être popularisé pendant la campagne électorale et qui avançait l'objectif d'une *augmentation du revenu national de 40 % en dix ans*.

Pour réaliser cet ambitieux objectif, le Plan-clé préconisait en particulier

- l'aide au financement de l'investissement;
- une politique économique axée sur certaines régions considérées comme zones de développement à privilégier.

Le PSC sort vainqueur des élections de 1958 et constitue un gouvernement minoritaire, qui sera plus tard élargi aux libéraux. Ce sont alors les deux thèmes – aide à l'investissement; régions de développement – qui vont être au cœur des lois des 17 et 18

---

(3) Voir BISMANS Francis, *op. cit.*, p. 513, n°2.

(4) *Ibid.*, p. 493.

juillet 1959, mieux connues sous le nom de lois d'expansion économique.

## 1.2. Contenu des lois d'expansion

La loi du 17 juillet est destinée à fournir des **aides**, je cite, à *la création, l'extension, la conversion, la modernisation d'entreprises industrielles et artisanales*. Ces aides se répartissent en quatre grandes catégories :

- bonifications d'intérêts;
- garantie de l'Etat pour le remboursement des prêts;
- avances sans intérêt;
- exonération du précompte immobilier.

En bref, l'objectif de cette loi générale est l'accroissement du revenu national via la stimulation de l'investissement, dont il s'agit de réduire le coût par le biais des diverses aides accordées. En d'autres termes, la loi générale vise un objectif de performance macroéconomique et relève donc de la **fonction de stabilisation** du budget de l'Etat.

La **loi d'aide régionale** du 18 juillet 1959 s'inscrit dans la même logique tout en la contredisant partiellement sur l'objectif. Expliquons-nous. Elle se situe dans la continuité de la loi générale en ce que les aides sont exactement du même type, à cette seule différence près qu'elles sont octroyées avec une **plus grande intensité** et à des **conditions moins rigoureuses**.

Par contre, la loi régionale contredit au moins partiellement la loi générale dans la mesure où elle ne se fixe pas comme objectif la contribution maximale de chaque région à la croissance globale, mais bien la réduction des écarts entre régions.

Précisons cependant, pour éviter tout anachronisme, que les régions dont il s'agit sont des groupes de communes ou fractions de communes qui ne coïncident ni avec des arrondissements administratifs ni encore moins avec les régions actuelles. Ces regroupements sont définis sur base de quatre critères : 1. le chômage structurel; 2. l'émigration nette; 3. l'existence d'un flux de navetteurs important; 4. des problèmes de reconversion.

## 2. Une structure contractuelle de référence

Beaucoup d'eau a coulé sous les ponts depuis 1959. D'autres lois d'expansion ont vu le jour, notamment en 1966 et 1970, mais surtout l'expansion économique est devenue une matière régionale depuis les lois du 8 août 1988.

Avec le recul et aussi à la lumière de l'expérience, je pense qu'il faut aujourd'hui séparer nettement les plans macroéconomique et microéconomique. A l'Etat fédéral revient la tâche de stimuler l'investissement global en utilisant les instruments de politique économique à sa disposition; aux autorités régionales celle de faire en sorte que l'allocation de l'investissement, des biens et services produits – préoccupation microéconomique – soit optimale.

Autrement dit, pour reprendre une distinction chère à Musgrave, la Wallonie doit se préoccuper, à ce stade de l'évolution institutionnelle de l'Etat belge, bien davantage de la fonction d'allocation de son budget que de celle de stabilisation macroéconomique.

Dans cet esprit, je voudrais proposer une structure d'appréhension conceptuelle des lois d'expansion basée sur l'analyse économique des contrats, ce qui nécessite quelques développements préliminaires.

### 2.1. Contrats et économie de l'information

La théorie moderne des contrats relève de ce que l'on appelle **l'économie de l'information** : la raison en est que l'essence du contrat réside dans l'asymétrie d'information entre les parties prenantes.

Les modèles de contrat reposent sur le **paradigme Principal - Agent**, c'est-à-dire sur la relation entre deux agents (les parties) dont l'un dispose de l'initiative du contrat (le Principal) et l'autre joue le rôle second, de suiveur (l'Agent). Le contrat dont il est question peut être un document écrit, mais il revêt parfois aussi une forme implicite, auquel cas son exécution dépendra du désir

des agents de conserver leur réputation intacte. Les interrelations entre principal et agent, compte tenu des asymétries d'information, sont modélisées comme un jeu stratégique <sup>(5)</sup>.

On distingue plusieurs types de modèles des contrats : aléa moral, modèles de signaux, etc. Dans le cas qui nous occupe, le Principal est évidemment la Région, puisque c'est elle qui a l'initiative du contrat, tandis que les agents sont les entreprises aidées. Toutefois, ces dernières sont mieux informées que la Région sur l'état de leurs coûts. On dit qu'elles disposent d'une **information privée**.

Eu égard à ce que le Principal a l'initiative du contrat, mais qu'il est moins bien informé que l'agent (ici, les agents), on a affaire à un modèle **d'antisélection ou de sélection adverse**. Dans ce type de modèles, le but du Principal est de proposer un contrat qui oblige l'agent, via un transfert monétaire, à révéler son information, appelée encore **caractéristique** de l'agent. On parle également du type de l'agent pour désigner sa caractéristique spécifique.

Développer, fût-ce de manière élémentaire, la manière dont le Principal peut faire en sorte que l'agent révèle son information privée, son type nous entraînerait beaucoup trop loin. C'est pourquoi on se contentera de dire que l'analyse des modèles de sélection adverse repose sur la théorie des mécanismes de révélation <sup>(6)</sup> et d'énoncer simplement le principe de révélation <sup>(7)</sup> lorsqu'il y a un seul agent :

**Si l'allocation optimale peut être mise en œuvre par un mécanisme quelconque, elle peut l'être également par un mécanisme direct révélateur, où l'Agent révèle son type.**

---

(5) Plus précisément comme un jeu à information incomplète. Pour plus de précisions sur ce type de jeu, voir Jean TIROLE, *Théorie de l'organisation industrielle*, Paris, Economica, 1995, tome II, chapitre 11.

(6) Voir en particulier Jean-Jacques LAFFONT, *Economie de l'incertain et de l'information*, Paris, Economica, 1985.

(7) Bernard SALANIE, *Théorie des contrats*, Paris, Economica, 1994, p. 12.

Toujours à titre de préliminaire, voyons maintenant comment mesurer, du point de vue de la **société dans son ensemble**, la "valeur" de tel contrat relativement à celle de tel autre contrat. Une réponse précise et détaillée exigerait de longs développements, parfois fort techniques. Aussi, pour faire court, on affirmera seulement que le critère pertinent est celui du **surplus social** et on l'illustrera par un graphique.

Considérons un marché, où le prix d'équilibre  $p_0$  correspond à l'égalité de l'offre et de la demande d'un bien ou service déterminé, soit  $q_0$ . (Par hypothèse, les courbes de demande et d'offre sont respectivement linéaires strictement décroissante et strictement croissante). On aura donc la représentation suivante, où le prix  $p$  est mesuré en ordonnée et la quantité  $q$  en abscisse,  $S$  est la fonction d'offre et  $p = P(q)$  la fonction de demande inverse.

**[Graphique]**

Le surplus social est en fait la somme du **surplus du consommateur** et du **surplus du producteur**. Ce dernier, encore appelé profit, n'est évidemment rien d'autre que la différence entre la recette globale engendrée par la production d'un bien ou service et son coût. Le premier concept par contre – celui de surplus du consommateur – est plus malaisé à définir. Pour en prendre une vue intuitive, reportons-nous au graphique de l'offre et de la demande. Il y est clair, en supposant que chaque consommateur achète une seule unité du bien ou service, que le premier consommateur (celui qui achète  $q = 1$ ) est disposé à payer un prix  $p_1$  strictement supérieur à  $p_0$  pour obtenir cette unité. Comme le prix d'équilibre  $p_0$  est unique et le même pour tous, il réalise donc un surplus égal à  $p_1 - p_0$ . De la même manière, chaque consommateur  $i$  prêt à payer un prix  $p_i$  supérieur à  $p_0$  réalise un surplus égal à  $p_i - p_0$ .

Au total, le surplus du consommateur sera mesuré par le triangle  $Bp_0C$  et se présente donc comme la somme des surplus individuels de tous les consommateurs disposés à payer un prix supérieur au prix d'équilibre.

En conséquence, en se référant toujours au même graphique, on aura la représentation géométrique suivante des différentes définitions :

$$\begin{aligned} \text{surplus du consommateur} &= \text{aire (OBC}q_0) - \text{aire (Op}_0\text{C}q_0) \\ &= S^*(q_0)^{(8)} - p_0q_0 \\ \text{profit ou surplus du producteur} &= \text{aire (Op}_0\text{C}q_0) - \text{aire (OAC}q_0) \\ &= p_0q_0 - C(q_0) \\ \text{surplus total ou social} &= \text{surplus du consommateur} + \text{profit} \\ &= \text{aire (ABC)}. \end{aligned}$$

---

(8) La quantité  $S^*(q_0)$  est en fait l'intégrale de la fonction d'offre  $S(q)$  sur l'intervalle  $[0, q_0]$ , soit

$$\int_0^{q_0} S(q) dq \cdot$$



## 2.2. Le modèle

Ce modèle relève évidemment du paradigme Principal - Agents. En l'occurrence, on considère un principal – la Région – et des agents en nombre  $n$ , à savoir les entreprises aidées bénéficiant des lois d'expansion. Ces entreprises disposent d'une information privée  $\theta_i$ , leur type, avec  $i = 1, \dots, n$ .

En résumé, on aura donc :

n entreprises : 1, 2, ..., n  
types :  $\theta_1, \theta_2, \dots, \theta_n$

On formule ensuite plusieurs hypothèses simplificatrices :

- (i) chaque entreprise  $i$  produit un seul bien ou service et approvisionne la totalité du marché; en quelque sorte, pour ne pas compliquer excessivement le modèle, on suppose que les entreprises aidées constituent un monopole; il s'ensuit que la fonction de demande (inverse) du bien ou service  $i$  est donnée par  $P_i(q)$ , à pente négative;
- (ii) chaque entreprise  $i$  fait face à un coût de production  $C(q_i, \theta_i)$ , où  $q_i$  est la quantité observable produite par  $i$  et  $\theta_i$  est l'information privée dont elle dispose (une entreprise est évidemment mieux informée sur la situation de ses coûts que l'Etat !) – son **type**, qui, lui, n'est pas observable;
- (iii) pour tout  $i$  ( $i = 1, \dots, n$ ), le type de l'agent  $i$  suit une loi de probabilité déterminée :

$$\theta_i \sim \mu_i$$

- (iv) chaque agent  $i$  est **régulé** par le principal, la Région, qui opère un transfert monétaire  $t$  conditionnel à la réalisation d'un investissement.

Le but de la Région est de maximiser le surplus social, c'est-à-dire la somme du surplus du consommateur mesurée par

$$S^*(q_i) - P(q_i)q_i - t$$

et du profit égal à

$$P(q_i)q_i + t - C_i(q_i, \theta_i).$$

Toutefois, le régulateur peut avoir certains objectifs redistributifs qui sont pris en compte via un coefficient de pondération du surplus du consommateur, coefficient noté  $k$ , avec  $k \geq 1$ .

Dès lors, le problème du principal, i.e. de la Région, est de trouver, pour tout  $i$ , un mécanisme révélateur  $[q(\theta_i), t(\theta_i)]$  tel qu'il maximise l'espérance mathématique du surplus social, quel que soit le type de l'entreprise  $i$ . En d'autres termes, il s'agit mathématiquement de trouver :

$$\max_{\theta_i} E(W_i) = E\{k[S^*(q_i) - P(q_i)q_i - t] + P(q_i)q_i + t - C_i(q_i, \theta_i)\}$$

sous la contrainte que

$$P(q_i)q_i + t - C_i(q_i, \theta_i) \geq 0,$$

c'est-à-dire que le profit de  $i$  soit positif ou nul.

Cette procédure d'optimisation sous contrainte s'applique à toutes les entreprises bénéficiant des lois d'expansion économique et fournit ainsi un cadre permettant de rationaliser cette forme d'intervention étatique.

### 3. Conclusions

Les lois d'expansion économique ont vu le jour, ainsi qu'on l'a montré, à l'issue d'une longue évolution des idéologies partidaires et dans un contexte fait de croissance lente et de disparités régionales. Elles sont ainsi le produit de compromis institu-

tionnels et comme telles, leur logique économique était rien moins qu'apparente.

C'est pourquoi on a proposé, dans cette contribution, une procédure fondée sur la théorie économique des contrats, procédure que l'on doit certes complexifier en supprimant certaines de ses hypothèses simplificatrices, mais qui a le mérite de jeter un peu de lumière dans une pratique, il faut avoir le courage de le reconnaître, assez aveugle.

Contrats, territoires et développement régional

# **Le contrat : outil de gestion publique**

**François Burhin**

Administrateur délégué d'OGM

## **Introduction**

Cet exposé vise à faire un point général des expériences contractuelles dans le secteur public et à souligner les principales tendances repérables aujourd'hui qui auront un impact sur les futurs contrats à conclure.

L'expérience d'OGM en la matière est assez longue puisqu'elle débute en 1990 au travers de l'élaboration du premier contrat de gestion en Belgique pour la STIB (Bruxelles) et large puisqu'elle recouvre aujourd'hui de multiples expériences dans des secteurs variés (logement, emploi et formation professionnel, développement économique, santé,...) et dans de nombreux pays européens. OGM réalise dans ce domaine, assez pointu, plusieurs recherches pour la Commission européenne.

## **Caractéristiques des contrats de gestion**

Sans aller dans trop de détails que le temps imparti ne permet pas de développer, le contrat de gestion est avant tout un outil de gestion qui s'inscrit dans le temps et la durée. C'est un outil de planification qui permet de donner du temps au temps et de fixer un accord pour un terme donné.

Il détermine les rôles et responsabilités des acteurs et codifie leurs relations. Les objectifs et les engagements des uns et des autres sont écrits, ce qui est une différence notable par rapport à certains modes de fonctionnement antérieurs prévalant dans le secteur public.

L'administration publique est d'ailleurs à cet égard un système paradoxal où coexistent un très grand formalisme et une très grande incertitude.

L'élaboration du contrat est une occasion de mobiliser les acteurs et de les faire réfléchir sur leur avenir, sur leurs modes d'organisation et sur leurs missions (en particulier sur les rapports avec l'utilisateur).

Le contrat, parce qu'il est écrit et connu est un outil de transparence pour l'autorité publique mais aussi pour l'administration. Bien que contractuel, les tiers peuvent également s'y référer et parfois s'en prévaloir.

### **Les contrats en Wallonie**

Leur apparition date de 1990 (le premier organisme à avoir été doté d'un contrat est le Forem). Aujourd'hui, la plupart des pararégionaux en sont dotés (Forem, SRWT-TEC, SRWL, IFPME, AWEX, ...AWIPH bientôt).

Ils portent en général sur une période allant de trois à cinq ans et comportent, selon les cas, des objectifs plus ou moins précis (parfois des obligations de résultats, plus souvent des obligations de production ou des obligations de moyens).

Les effets peuvent être considérés par certains observateurs comme limités, mais on peut toutefois noter qu'ils s'inscrivent dans le cadre des suites de la régionalisation, donc par rapport à une administration et des outils jeunes. Et que leur système programmatique permet quand même d'assurer une certaine sécurité des moyens permettant d'aller au delà du principe d'annualité budgétaire. C'est un des effets bénéfiques souligné par l'ensemble des dirigeants de services publics dotés d'un contrat de gestion.

## Contrat de la deuxième génération

Quand on s'engage dans un processus conventionnel, il s'agit de se situer à l'échéance du contrat et non au point de départ. Les objectifs doivent refléter l'ambition à terme et les dispositifs contractuels – la mécanique du contrat – doit intégrer les innovations les plus récentes.

Voici, quelques traits caractéristiques repérables aujourd'hui sur base d'expériences multisectorielles et internationales :

- les valeurs sont de plus en plus fréquemment développées dans les textes afin de poser le cadre et les principes d'action de l'organisation publique;
- les finalités de l'organisme exprimées en termes fonctionnels mais aussi sous la forme d'objectifs et de projets;
- le partenariat est une notion très nouvelle du moins dans ces traductions concrètes (ex : le transport public qui dépend de l'intervention de tous les acteurs de l'espace public et particulièrement des communes);
- la traduction des politiques transversales telle que la politique de l'emploi, ici encore, sous une forme pratique (une infrastructure sportive s'engage à former des moniteurs sportifs et à engager un chômeur de longue durée);
- les autorités publiques de plus en plus confrontées à des technologies complexes et à des groupes de "fournisseurs" de prestations de service sont en train de former à leur tour des réseaux afin de disposer d'outils, d'expériences et de ressources pour opérer une bonne contrepartie aux contractants mieux armés. Par le passé, les autorités ont imposé de nombreuses obligations aux concessionnaires (*a fortiori* lorsqu'il s'agissait de régies);
- Le service public sans frontières est une réalité même en l'absence de service public européen (il existe la notion de service d'intérêt général) et des initiatives transfrontalières témoignent de réelles potentialités.
- Le *return* des projets est de mieux en mieux apprécié. En Grand Bretagne où tout est dérégulé, des contrats lient l'Etat investisseur (construction d'une route) et les entreprises privées bénéficiaires : c'est un véritable retour sur investissement.

- Les citoyens sont davantage impliqués dans les processus de conception du service et dans son évaluation; les comités d'usagers et les clubs de clients émergent un peu partout en Europe
- Les autorités publiques qui avaient pris l'habitude de limiter leurs engagements aux aspects budgétaires et financiers s'engagent aussi à coordonner leurs politiques (il est cohérent de demander à une agence intérimaire publique de développer sa part de marché, à condition que tous les services publics dépendant de la même autorité aient l'obligation minimale de la consulter lorsqu'un besoin d'intérimaire se fait sentir).
- Les nouvelles technologies parfois considérées comme un gadget doivent permettre de rendre plus de service au public et de rendre mieux le service au public (accessibilité, disponibilité de documents,...).
- Les démarches qualité, assez répandues dans le secteur public évoluent vers des démarches d'amélioration de la qualité basées sur la formulation d'objectifs, la mesure des résultats obtenus et l'auto-évaluation.
- Le rôle éducatif des services publics notamment vis-à-vis des publics défavorisés ou sensibles (par exemple les jeunes) est conforté. Une fonction de prospective y est souvent associée.
- La responsabilité est traduite dans l'engagement. Il n'est plus rare que des incitants et/ou des pénalités pour non respect de la qualité par exemple étayent les contrats.
- Enfin, une logique prévaut dans l'ensemble de l'action publique qui se déroule selon les phases suivantes "prévoir, agir et rendre compte". Si les deux premières phases sont bien connues, l'idée de rendre compte – même si elle est inscrite dans la déclaration des Droits de l'Homme et du citoyens de 1792- est plus récente. L'*Employment Service* britannique remet un rapport annuel où le point est fait par rapport aux prévisions et qui indique par ailleurs les mesures prises pour faire mieux l'année prochaine...



## **Conclusions**

En guise de conclusions, les contrats de la deuxième génération ont pour mots clés :

- responsabilité et proximité;
- partenariat et implication;
- objectifs concrets, mesure et auto-évaluation.

Ils confèrent un nouveau rôle aux pouvoirs publics, qui n'est ni l'autocratie, ni la soumission mais bien celui d'être des leaders et des animateurs.

Contrats, territoires et développement régional

## **Contrats et territoires**

**Damien Devouassoux**

Adjoint au conseiller technique chargé de la coordination  
interministérielle et territoriale à la DATAR

Je me dois de vous présenter très brièvement la Datar. La Datar (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale), c'est une administration de mission à vocation interministérielle qui est née en 1963 sous l'un des gouvernements du général de Gaulle et qui avait pour objectif de préparer les décisions que devaient prendre le gouvernement, les autorités centrales, en matière d'aménagement du territoire, et d'intervenir dans ce qu'on appelait à l'époque l'action régionale mais une action qui n'avait certes pas l'importance qu'elle a prise au cours des années. C'est donc un organisme de mission, souple, réactif, composé d'environ 70 chargés de mission et conseillers. La différence, c'est que la Datar ne dépend plus seulement de Matignon puisqu'en 1993, le ministère de l'Intérieur est devenu ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et qu'actuellement, la Datar est également sous la tutelle de la ministre de l'Aménagement et de l'Environnement du Territoire, Madame Voynet, dont un phénomène de double tutelle, le ministère de l'Aménagement du Territoire et bien entendu, les services du Premier ministre.

Mon propos sera de vous parler de cette relation contrat-territoire et de son évolution. Je le ferai en deux parties, la première sera un exposé un peu général, liminaire, pour caractériser cette relation. La deuxième portera sur la préparation de la quatrième génération des contrats de plan Etat - Région, un exercice dans lequel la Datar est effectivement complètement immergée et elle le sera jusqu'au début 2000, période à laquelle les contrats de plan Etat - Région, quatrième génération, devraient entrer en application.

L'une des expressions clés de la politique d'aménagement du territoire, aussi bien au niveau du discours qu'au niveau de sa

mise en œuvre à travers l'action publique, c'est une relation entre contrat et territoire. Pour qui se remémore les années 1960-1970 en France, l'aménagement du territoire, comme d'autres politiques publiques d'ailleurs, était un monopole d'Etat, l'expression, dirions-nous, d'un pouvoir technocratique. Or, d'un schéma unitaire où les autorités centrales de l'Etat concevaient et dirigeaient exclusivement les politiques territoriales – c'était l'époque de la planification française avec l'omniscience du commissariat général au Plan, l'époque du développement national où prévalait un modèle de croissance privilégiant les infrastructures et les grands équipements publics –, on est passé à un concept de partage partenarial de l'action publique. Alors, que s'est-il passé ?

D'abord, la fin du mythe connu sous le vocable des "Trente glorieuses", cette espèce de développement continu et des taux de croissance supérieurs à 5 % où on avait une sorte de croyance collective en la toute puissance du progrès scientifique et technologique, et de l'accroissement des richesses matérielles pour entraîner plus de progrès et, donc, plus de bonheur. Certes, il y avait déjà une prise de conscience que les ressources naturelles n'étaient pas inépuisables, si l'on se souvient de Stockholm en 1972, du Club de Rome, de Sicco Mansholt et sa théorie de la croissance zéro, des travaux du MIT. Mais toutes ces menaces étaient perçues comme lointaines et manifestement exagérées par les mouvements écologistes naissants.

Ensuite, la mise en œuvre de la décentralisation en France, décentralisation qui exprimait l'idée que l'Etat ne pouvait s'occuper de tout avec une égale réussite, qu'il y avait une demande des citoyens pour que les décisions se prennent à un niveau plus proche d'eux et donc, une montée en puissance des pouvoirs locaux et des territoires avec une traduction législative, institutionnelle où l'Etat répartissait ses compétences avec des collectivités territoriales, la région, le département, à côté des communes qui préexistaient et des groupements de communes. On avait plusieurs niveaux d'administration territoriale avec lesquels il fallait composer et surtout, le fait que ces collectivités territoriales n'étaient pas hiérarchisées entre elles. Donc, il était nécessaire, du fait de la complexité des politiques publiques, d'assurer une coopération et une coordination entre ces

différents niveaux d'intervention et cette coordination revient à l'Etat, l'Etat qui fixe les règles du jeu et qui est garant de l'équité, l'équité pour les conditions de vie sur le territoire national puisque l'objet de l'aménagement du territoire est resté le même, c'est celui de bien répartir les activités et les hommes sur l'ensemble du territoire. En parallèle, on a permis une montée en puissance, parmi ces collectivités publiques, de la région qui, en 1983, est devenue une collectivité territoriale à part entière, une collectivité élue et ensuite, avec laquelle l'Etat a renforcé ses relations contractuelles, en matière d'aménagement du territoire. On poursuivait l'exercice de planification nationale mais, à partir de 1984, nous avons eu des contrats de Plan entre l'Etat et les régions et puis, à partir du onzième plan, c'est-à-dire à partir de 1993, on a abandonné la planification nationale pour se focaliser exclusivement sur les contrats de plan Etat - Région.

Que s'est-il passé encore ? L'abolition des frontières, la libre circulation des marchandises et des capitaux, l'implication d'un nombre croissant de pays émergeant dans le jeu mondial des marchés, et cette implication croissante, naturellement, a exacerbé la concurrence – concurrence entre Etats qui devaient se lier par des accords de coopération et qui devaient protéger leurs marchés par des règles du jeu communes commerciales – mais également concurrence au sein des régions, concurrence au sein des métropoles, des grandes villes, bref, au sein des territoires infrarégionaux. Ces facteurs et d'autres que je n'évoque pas ici, et surtout leurs interactions, expliquent que cette relation contrat - territoire qui est de nature dialectique, ce n'est pas une relation naturelle, surtout pour un Etat comme la France, c'est vraiment une relation qui progresse par dépassement de ses contradictions, prend une telle importance. Elle aurait semblé, sinon incongrue voici 25 ans, du moins très très limitée, alors qu'elle trouve aujourd'hui sa pertinence dans le contexte d'un pays qui entend désormais gouverner ses territoires par l'intermédiaire d'un système d'actions collectives qui repose sur la coopération des acteurs des politiques territoriales.

Alors, ce thème sur lequel porte mon intervention, "contrats et territoire", est très vaste et il est assez vaste pour que je choisisse une approche et un champ particuliers, capables d'illustrer cette relation contractuelle qui prévaut désormais en

matière d'aménagement et de développement du territoire. Ce champ sera donc celui de la contractualisation entre l'Etat et les régions, les contrats de plan entre l'Etat et la région dont nous préparons en ce moment la quatrième génération pour une durée de 2000-2006, une durée d'ailleurs qui coïncide avec le démarrage des programmes structurels européens. C'est aussi la raison pour laquelle nous avons décalé la contractualisation en cours, d'une année.

Mon approche n'est pas celle d'un universitaire, elle n'est pas celle d'un expert ou d'un élu. Vous aurez, ici je crois, la vision des contrats de plan par les élus, les grands élus, mais plutôt celle d'un praticien de l'administration qui contribue un peu modestement à son poste de travail à orienter et coordonner le jeu nécessaire des acteurs aussi bien au niveau des ministères qu'au niveau des régions. Mais auparavant, il me paraît utile d'apporter deux précisions qui portent, l'une sur la nature juridique des contrats de plan et l'autre sur ce qu'on appelle le territoire de projet qui est à la base de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Le contrat de plan Etat - Région, est-ce un contrat administratif au sens du droit public ? On pourrait le penser puisque le Conseil d'Etat dans un arrêt rendu en 1988 qui opposait le gouvernement à la Communauté urbaine de Strasbourg a effectivement décidé que c'était un contrat de droit public qui comportait des droits et obligations réciproques entre les parties. Il n'est pas allé, néanmoins, jusqu'au bout de son raisonnement et a débouté le requérant pour des raisons de procédure; surtout pour la raison qui tient au fait que la requête n'était pas recevable parce que le contrat de plan n'était pas un acte réglementaire. Il n'empêche qu'il faut considérer ce contrat plutôt comme un protocole d'accord, de coopération que réellement comme un contrat, car les engagements pluriannuels que prennent les partenaires, l'Etat et la Région, sont soumis, pour ce qui concerne l'Etat, à la règle de l'annuité budgétaire, comme l'a dit M. Burhin, et qu'en fait, les engagements que prend l'Etat trouvent leurs limites dans la comptabilité publique qui impose et qui autorise l'engagement de crédit seulement dans la limite de l'année budgétaire; et l'autre limite, c'est que la mise en œuvre

des projets que l'on inscrit dans les contrats de plan est parfois aléatoire.

Prenez la construction d'une autoroute ou d'un TGV, cela nécessite toute une série de procédures lourdes, complexes. Il faut d'abord obtenir un consensus politique suffisant entre les élus, il faut pouvoir assurer son financement pluriannuel. Il faut que le projet soit techniquement prêt, c'est-à-dire que les enquêtes publiques trouvent un dénouement favorable dans une période raisonnable – ce n'est pas toujours le cas. Et puis, il y a à obtenir un consensus de la part des habitants. Lorsque vous faites passer un TGV dans une région désertique, cela va relativement assez vite; si vous le faites passer entre Avignon et Marseille, vous imaginez les problèmes qui peuvent survenir. Donc, ce sont des aléas que ni l'Etat ni la Région ne maîtrisent vraiment. Et c'est ce qui explique qu'au bout d'un contrat de plan, on ait un taux d'exécution qui ne soit pas de 100 %. On avait, à la fin de l'année 1998, un taux d'exécution qui était de 83-84 %. Le fait que l'on prolonge la durée de contractualisation améliorera effectivement ce taux d'exécution. Il sera de 92-93 % mais en tout cas, il ne sera pas de 100 %.

La deuxième précision, c'est cette notion de territoire de projet qui est réellement innovante et très importante, même si elle n'est pas si neuve que cela puisqu'elle apparaissait déjà en filigrane de la préparation des contrats de plan précédents (1991-1992). Simplement, l'inflexion est plus nette. En fait, on a bien pris conscience que la qualité des territoires est devenue un facteur de développement aussi bien qu'un service attendu par la population et par les entreprises. Et donc, partant de ce fait, on invite les décideurs locaux, qu'ils soient élus, organismes publics, entreprises, associations, organismes de développement, à s'organiser autour d'un projet global de développement. En fait, il s'agit bien de produire des territoires cohérents au sens où l'espace sur lequel sont prises des multiples décisions par ces acteurs dont je parlais, influe sur le maintien ou non des habitants sur un espace donné, sur leur répartition spatiale avec, pour conséquence, le développement, la stagnation ou le déclin. Et donc, cet espace, c'est ni plus ni moins qu'une production collective à laquelle, certes, l'Etat contribue mais qui est surtout entre les mains d'acteurs locaux qui disposent désormais d'une

autonomie et de moyens accrus. Cela ne veut pas dire que l'Etat se désengage, l'Etat par la qualité de ses services publics, par les investissements qu'il consent à leur égard, je pense aux infrastructures, je pense aux nouvelles technologies de l'information et de communication, aux hôpitaux, enfin à tous ces services collectifs qui font que les entreprises prennent des décisions d'investir ou de s'implanter là ou à un autre endroit. Ce rôle, l'Etat le conserve mais puisqu'on parlait, dans l'introduction, de cette stratégie de *bottom-up*, l'Etat a pris conscience qu'il fallait que le développement local, le développement endogène soit beaucoup plus promu, soit davantage stimulé, bien qu'il soit, je le répète, entre les mains des acteurs locaux eux-mêmes.

J'en viens maintenant à cette nouvelle génération qui se prépare de contrats de Plan et de la Région. On s'est d'abord livré, au niveau de l'action interministérielle, à un exercice qui n'avait jamais été fait auparavant depuis 1984. C'est une sorte de bilan critique des contrats précédents et des contrats en cours et cet exercice a été conduit sous l'égide de Jacques Cherèque qui dans un rapport, a énoncé un certain nombre de préconisations. Si on devait résumer ce rapport en une phrase, on dirait que cette contractualisation de certaines politiques publiques est un exercice positif qui a suscité certes des attentes et des frustrations mais qui demande à être poursuivi. Exercice positif en termes d'intérêt et de nouveauté puisque, nous l'avons vu, la création des contrats de plan Etat - Région a accompagné la décentralisation et correspondait à un besoin et à une attente des citoyens, et donc à une demande de modification du fonctionnement de l'Etat. En terme de partenariat, puisque les contrats de Plan ont impliqué de plus en plus d'acteurs, à travers une approche davantage territorialisée des actions de développement.

Voici une petite idée sur les montants financiers que cela implique. Pour les années 1984-1988, on avait 70 milliards de francs, 42 pour l'Etat, 28 pour les régions. Pour la période 1989-1993, on a 102 milliards, l'Etat 56 et les régions 45. Pour la période 1994-1999, on passe à 220 milliards, l'Etat 88, les régions 71 et l'Europe 72; et il est probable que cette clé de répartition – maintenant 1/3 Etat, 1/3 région, 1/3 Europe – va se poursuivre pour la génération qui se prépare. Donc, ce sont des



efforts financiers et de l'Etat et des partenaires qui ne sont pas négligeables mais il faut garder à l'esprit que c'est quand même assez peu puisque, dans le budget d'une région, cela correspond, en moyenne à 20 et 30 % de son budget, donc ce n'est pas l'essentiel de son intervention qui est contractualisé, et pour l'Etat, c'est quelques 10-15 pour cent de sa capacité annuelle d'investissement. Ce n'est pas négligeable.

Mais l'exercice a suscité des attentes et des frustrations. En effet, les contrats de plan et leurs engagements initiaux traduisaient donc un effort de l'Etat et des régions mais ils ont été contrariés par au moins deux facteurs. Le premier, c'est la crise que l'on a connue dans les années 1991, 1992 et 1993. Le deuxième, c'est la volonté de respecter les critères de Maastricht, les fameux critères de convergence. Effectivement, l'Etat a été amené à ne pas honorer tous ses engagements et naturellement, ses partenaires élus lui ont en beaucoup voulu. Ensuite, le principe de rééquilibrage entre les régions. Il ne faut pas perdre de vue que si l'on fait de l'aménagement du territoire, c'est d'abord pour tâcher de corriger les écarts de développement entre régions; c'est un souci que seul l'Etat peut prendre en compte, que de veiller à l'égalité des conditions de vie sur le territoire. Ainsi, pour moduler l'effort que consentait l'Etat dans les régions, on avait inventé tout un système de calcul qui consistait, à partir de critères macro-économiques, comme le potentiel fiscal des régions, comme le taux d'activité, le taux de chômage, à classer nos régions en trois ou quatre groupes. Et on avait dit que le premier groupe, qui était le plus défavorisé – régions pauvres – verrait son enveloppe augmentée fortement, le second groupe un peu moins, le troisième pas du tout et le quatrième – en fait l'Ile de France qui est très riche – verrait son enveloppe baissée. Malheureusement, cela ne s'est pas passé ainsi. Cela n'a pas marché, pourquoi ? Parce que, dans le jeu de la négociation, les régions sont montées à l'assaut du pouvoir central en disant : ça ne va pas du tout, l'effort que vous consentez ne correspond pas à la place que nous avons dans la Région ou aux difficultés que nous rencontrons et qui ont été sous-estimées par l'Etat. Donc, il y a eu des avenants à ces contrats. Ensuite, il y a eu des programmes qui avaient été négociés hors contrat de plan et qui sont venus s'y intégrer comme le programme Université 2000. Enfin, d'autres facteurs

ont faussé les bases de calculs et ont fait que cette péréquation a été très critiquée par les partenaires de l'Etat. Il nous faut donc pour cette génération, revenir sur cette modulation financière entre les régions mais certes, d'une autre manière.

Ensuite, la déconcentration des moyens de l'Etat entre les mains des préfets de Région était une première administrative : une première passionnante. En fait, on disait : il y a une enveloppe globale pour les contrats de plan. On la répartit entre les mains des préfets puisque ce sont eux qui ont fait remonter les besoins du terrain et proposé une stratégie de développement compatible avec les objectifs de l'Etat. Leur position était la suivante : à notre avis, après négociation et consultation de nos partenaires, voilà ce que l'Etat doit faire dans la région pour les cinq ou six ans concernés. En fait, que s'est-il passé ? Les préfets se sont heurtés aux ministères. Les ministères ont pris avec une relative mauvaise volonté le fait que les préfets disposent de "leur" enveloppe; et ont en conséquence réintroduit leurs priorités : l'Etat a contraint l'engagement des régions sur ces priorités, c'est ce que l'on a appelé les noyaux durs; ces noyaux durs avaient d'ailleurs une proportion très forte, – si encore ils avaient atteint une proportion de 50 %, dans la mesure où l'on considère que l'Etat et la Région financent la moitié du contrat, cela pouvait passer. Seulement, dans certaines régions, ces noyaux durs ont constitué 70 voire 75 % et donc, la marge de manœuvre des préfets de Région était très faible et c'est ce que nous ont dit les grands élus, les présidents de conseil régional : que reste-t-il à négocier ?

Donc, ce sont toutes ces attentes et ces frustrations qui ont fait que nous sommes amenés à revoir les conditions dans lesquelles l'Etat interviendra dans cette nouvelle génération. Ceci dit, la quasi totalité des partenaires de l'Etat ont quand même fait part de leur intérêt pour cet exercice et ont demandé sa poursuite. Ils ont considéré qu'au regard des enjeux et des échéances qui se profilent au plan européen, il paraissait plus que nécessaire d'assurer la cohésion des politiques publiques dans la durée et sur un espace clairement identifié et que, dans un contexte de mondialisation des échanges d'ouverture des territoires et des marchés, la rationalisation des organisations territoriales – c'est-à-dire tâcher de mettre fin aux

chevauchements de compétences, aux conflits d'attribution, aux concurrences stériles et coûteuses entre collectivités –, cet effort de rationalisation était incontournable tant pour des raisons de compétitivité économique que pour des raisons d'optimisation de la dépense publique, parce que la dépense publique est limitée et que la tentation de l'augmenter trouve rapidement sa traduction au niveau des feuilles d'impôts.

Dans ce contexte, comment s'inscrivent ces nouveaux contrats de Plan en préparation ? Tout d'abord, et c'est une nouveauté, ils découlent d'une loi d'orientation qui est, en ce moment, en discussion au Parlement, c'est la loi d'orientation d'aménagement et de développement durable du territoire. Que dit cette loi ? Elle dit : il faut faire moins d'infrastructures, moins de routes, moins de béton, moins de bitume. Pourquoi ? Parce que le niveau atteint par un certain nombre d'infrastructures de base est relativement satisfaisant et que ces infrastructures et équipements privilégient des modes de vie générant de plus en plus de nuisances et consomment nos ressources naturelles. Manifestement, il y a un rééquilibrage à faire entre la route et le rail, entre les transports individuels et les transports collectifs, il faut favoriser l'intermodalité des transports, il faut favoriser les transports combinés, il faut favoriser les investissements immatériels, ceux qui agissent sur la qualité de l'organisation, des services. Il faut parier sur l'intelligence, mettre en réseau des universités, des établissements du supérieur de recherche, des chercheurs, favoriser la mobilité des étudiants, les plates-formes technologiques, les systèmes productifs locaux, les incubateurs. Voilà donc quelles sont les priorités : faire du développement durable, c'est-à-dire un développement qui allie la compétitivité économique à la cohésion sociale et également la protection des ressources. La protection des ressources, c'est maintenant très important parce qu'on n'est plus à l'époque où l'on disait certes que les menaces de l'environnement, c'est bien beau mais que c'est loin et pour les autres. Non, parce que les atteintes à l'environnement, on les voit, on les vit tous les jours. L'homme de la rue, à la campagne, les sols pollués par l'agriculture intensive, les nitrates, les phosphates; en ville, la qualité de l'air, la qualité de l'eau. Donc, ces problèmes sont importants et on les prend en compte.

Voilà donc les priorités essentielles de la loi et ces priorités vont naturellement se traduire dans les nouveaux contrats de plan Etat - Région : c'est ce qu'on peut dire sur ces principes.

J'ajouterai quelques éléments clés. On milite pour plus de rigueur dans la contractualisation, c'est-à-dire qu'on va essayer de contractualiser moins mais de contractualiser mieux, de faire en sorte qu'on prenne en compte des projets qui soient techniquement, politiquement et financièrement prêts, de façon à éviter d'inscrire dans les contrats des objectifs ou programmes dont on sait pertinemment que ni l'Etat ni les régions n'auront les moyens de les réaliser ou de les mettre en œuvre. Ce ne sera naturellement pas facile parce qu'on va se heurter à la volonté des élus dont les choix d'investissement sont parfois conditionnés par des motifs politiques, et à celle des ministères qui chercheront à préserver, à "sanctuariser" leurs crédits pendant toute une période; je pense notamment au ministère des Transports dont l'essentiel de la politique d'investissement en matière d'infrastructures routières nationales se traduit dans les contrats de plan Etat - Région. Et, l'autre principe, c'est, comme je vous l'ai dit, non plus de décider depuis Paris mais partir des besoins identifiés par la Région et par les acteurs concernés. Donc, un effort de démarche participative et démocratique.

Voilà ce que je voulais vous dire, de manière très libre, sur cette préparation de contrat de plan.

Quelques mots sur la préparation des prochains contrats de Plan Etat - Région. Où en est-on actuellement ? On a commencé par une réflexion stratégique en amont, aux mois de septembre, octobre, novembre où, d'un côté les ministères nous ont fait part des orientations qu'ils entendaient mettre en œuvre dans les contrats de plan; de l'autre, les préfets de Région nous ont fait remonter leurs documents stratégiques. On a rapproché ces orientations, de telle façon que l'Etat ne parle que d'une seule voix. Ensuite, on a mis à la consultation, dans les régions, ce document de stratégie; d'abord au niveau du partenaire régional et ensuite au niveau des autres acteurs. Les régions ont alors été chargées de produire leur propre projet régional et c'est sur la base de la confrontation entre ces deux projets que nous déterminerons la plate-forme commune de propositions qui

donnera naissance au contrat de plan Etat - Région. Actuellement, la période de consultation s'achève. On va donc effectivement faire un travail de centralisation, de synthèse. Nous allons préparer les mandats et les enveloppes, répartir l'enveloppe globale qui est donc de 105 milliards entre les ministères et entre les régions de telle façon que la négociation proprement dite puisse démarrer à partir à l'été 1999. Quelques mois de négociations seront nécessaires pour que les contrats de plan soient signés à partir du 1er janvier 2000. Toutefois, les contrats de plan ne seront mis en œuvre qu'à l'issue de leur approbation par les parties signataires.

Donc, en guise de conclusion rapide, je pense que la relation Etat - contrat et territoire est une relation qui a beaucoup d'avenir devant elle. Pourquoi ? Parce qu'on s'aperçoit qu'à côté du mode classique de légitimation de l'action publique que sont la loi, le règlement – expression de la volonté politique –, on a besoin de la recherche de consensus pour que cette volonté politique justement ne soit pas seulement un vœu pieux, car elle a besoin de se traduire en actes. La combinaison du règlement et du contrat devrait contribuer à résoudre cette contradiction entre application normative de l'intérêt public et reconnaissance des intérêts catégoriels au sein des territoires.

Contrats, territoires et développement régional

## **Les conventions collectives comme outil de développement régional**

**Jacques Fostier**

Secrétaire général du Conseil économique et social  
de la Région wallonne

Je vais m'inscrire dans le mandat qui m'a été donné, le contrat que nous avons passé et vous illustrer le phénomène de contractualisation à partir d'une expérience sociale.

Tout le système social belge que l'on appelle modèle social est basé et structuré sur la convention, sur la concertation, sur la consultation, sur l'accord, sur le compromis, sur la gestion paritaire, sur le **contrat**. Il y a des zones entières du domaine social qui sont de la compétence quasi exclusive des partenaires sociaux ou des interlocuteurs sociaux comme on les appelle selon l'idéologie à laquelle on adhère. Par exemple, toutes les conditions de travail, la durée du travail, les salaires, sont du domaine conventionnel quasi exclusif. L'intervention de l'Etat est quasi nulle. Pour le moment, la durée légale du travail est de 39 heures. Mais, rares sont les travailleurs qui, par convention, prestent encore 39 heures. D'ailleurs, une demande syndicale pour le moment est d'abaisser la durée légale du temps de travail à 38 heures parce que toutes les conventions définissent des durées de 32 à 38-39 heures. Relevons ici un relatif paradoxe : les organisations syndicales elles-mêmes plaident pour la liberté de négociation. Même celles qui revendiquent l'intervention publique dans les mécanismes économiques, en matière de salaires, elles préconisent la loi du marché en défendant la liberté totale de négociation entre l'offre et la demande. Le constat est le même pour le monde patronal qui critique très souvent le taux élevé des salaires; même s'il y a des phénomènes de parafiscalité, tous les salaires sont des salaires négociés en Belgique, c'est-à-dire résultant d'accords entre syndicats et patrons, entre organisations syndicales et organisations patronales. Les rares interventions de l'Etat en matière salariale, et

elles existent depuis quelques années, sont des interventions de modération (ex : lois sur la compétitivité). Ceci n'était qu'un exemple de contractualisation que l'on oublie trop souvent, car il est banalisé. Tout ce système a été amorcé bien sûr en début de siècle mais a surtout été institutionnalisé fortement après la guerre 40-45 et je voudrais vous citer quelques phrases que Michel Jadot rappelle fort opportunément dans son dernier rapport, extraites du *Pacte social de 44* qui a fondé tout le système de relations collectives et sociales, tout le système de sécurité sociale que nous connaissons actuellement. Je vais vous citer quelques phrases de ce *Pacte* qui me semblent révélatrices : on parlait à cette époque (nous sommes en 1944) dans le *Pacte social*, de "collaboration loyale entre les employeurs et les travailleurs", on parlait "d'équitable répartition des revenus", on disait que "la prospérité générale était liée à la bonne marche et à la compétitivité des entreprises et que les travailleurs étaient respectueux de l'autorité légitime du chef d'entreprise". C'est un autre clin d'œil à ceux qui idéalisent le passé et croient toujours que ce passé est porteur de grands clivages, de grands conflits, de grands combats rédempteurs; je les invite à mieux connaître l'histoire, je ferai un autre rappel en citant un autre texte fondateur de toute notre démocratie économique et sociale de l'après-guerre après le *Pacte social de 44*, c'est le fameux accord de 1954 qui s'appelait *Accord sous l'accroissement de la productivité*; accord entre le monde patronal et le monde syndical. Je crois que ce sont des textes dont il fallait rappeler l'existence pour vous montrer que toute l'histoire sociale belge est une histoire du consensus, du compromis, du contrat, de la convention. Compromis souvent appelé "social démocrate" même si ce compromis social démocrate a pris plusieurs formes et vous avez déjà compris que pour moi le mot social démocrate n'est pas inavouable.

Après 1944 et 1954, tout le système des relations sociales belges s'est développé en s'appuyant sur le facteur travail, pour occuper tout le champ économique et social; **à tous niveaux** (interprofessionnel, sectoriel, d'entreprise), pour **toutes les matières** (économiques avec par exemple le Conseil central de l'Economie; sociales avec le Conseil national du Travail; sécurité et l'hygiène). La volonté commune dès l'après-guerre était d'introduire entre les pouvoirs publics, entre la décision politique



et le citoyen tout un système représentatif de concertation économique et sociale. D'ailleurs, au CESRW, et je vais reparler du Conseil économique dans quelques instants, on nous appelle souvent **le parlement social**. C'est un terme qui signifie bien ce qu'il veut dire. A côté du parlement politique, il y a un parlement social qui représente les interlocuteurs, les partenaires sociaux.

Ce système basé sur le contrat, sur la convention a bien fonctionné pendant une trentaine d'années et M. Bismans vient de rappeler qu'on appelait aussi ces années les trente glorieuses. Ce n'est pas par hasard.

La plus grosse modification intervenue au cours de ces années, c'est l'arrivée du **phénomène régional**; par les lois de 1968 et 1970 qui s'appelaient, autre signe historique, les lois de planification et de décentralisation économique, le législateur a créé le Bureau du Plan, les Conseils économiques régionaux, les Sociétés de développement régional, l'Office de promotion industrielle, etc.. A l'époque, début des années 70, c'était des Conseils économiques tripartites, c'est-à-dire composés du monde politique, du monde patronal et du monde syndical. Le rôle du Conseil économique wallon pendant les premières années a surtout consisté à rassembler toute la société wallonne et à s'adresser au pouvoir fédéral pour obtenir plus de pouvoirs, notamment plus de pouvoirs économiques pour la Région wallonne.

Progressivement, la constitution, la composition, la fonction de ce Conseil économique a été calquée sur la régionalisation du pays et, en 1984, de Conseil économique wallon, nous sommes devenus Conseil économique et social de la Région wallonne, c'est-à-dire que nous avons pris la forme qu'avaient au niveau fédéral le Conseil central de l'Economie et le CNT, ...; un organe cette fois-ci paritaire, uniquement paritaire, un organe consultatif s'adressant à un pouvoir politique qui, lui, était constitué par toutes les réformes organisant la régionalisation du pays.

Depuis 1995, le CESRW s'est lancé dans la **voie de contractualisation** et en 1995-1996 nous avons négocié avec le gouvernement wallon ce qu'on a appelé une déclaration commune tripartite sur le redéploiement économique de la Région et sur

l'emploi. Cette déclaration a été la base de tout un travail de concertation, de consultation entre le gouvernement et les partenaires sociaux wallons pendant les cinq ans de la législation qui se termine. Je n'insiste pas sur les détails; je veux juste vous dire que c'est un exemple de contractualisation que nous espérons renouveler. Nous préparons en ce moment un mémorandum à adresser au futur gouvernement wallon; la structure même, la proposition centrale de ce mémorandum sera de proposer au gouvernement wallon de négocier une nouvelle déclaration tripartite que l'on peut appeler pacte social, contrat social, contrat-programme, peu importe le vocabulaire, on l'a déjà dit à cette tribune. L'essentiel est que les interlocuteurs sociaux wallons proposeront au gouvernement wallon une négociation d'un contrat-programme. Nous verrons après, n'allons pas trop vite en besogne, si c'est un vrai pacte social ou pas.

Ce qu'il est important me semble-t-il de constater, c'est que nous sommes dans une phase de grandes mutations; il y a non seulement des recompositions territoriales, on l'a dit à cette tribune, mais il y a aussi des recompositions sociales qu'il faut savoir analyser, qu'il faut savoir détecter. J'inscris mon propos dans ceux développés par d'autres comme Touraine et Fitoussi dont j'ai déjà parlé pour penser que contrairement à une idée courante, et c'est par de tels colloques qu'on peut le faire, nous ne sommes pas dépossédés de notre capacité d'action sur nous-mêmes comme dit Touraine. Au contraire, même dans le cadre de la mondialisation ou de la globalisation qu'Alain Minc appelle heureuse, les sociétés, les pays, les régions ne sont pas dépossédés de leur capacité d'agir sur elles-mêmes, de leur capacité de développer des modèles de société.

J'aurais souhaité vous parler, mais je n'en ai pas le temps, de la réduction de la durée du travail et de la répartition du travail disponible et comparer avec les expériences dans d'autres pays, pour vous montrer qu'une mesure économique et sociale n'a aucune valeur intrinsèque en elle-même. Elle ne vaut que par l'adhésion qu'elle recueille (ou non) dès le départ. Une mesure qui est imposée aux partenaires sociaux n'aura aucun effet, elle sera contournée, elle sera détournée. Je le dis pour insister sur le phénomène d'adhésion, de concertation, de contractualisation et je le crois fondamentalement pour le concept de la réduction

de la durée du travail qui est une panne actuelle dans notre système de concertation.

Des autres pannes que je voudrais citer, c'est d'abord le contrôle et la sélectivité des aides aux entreprises. Je crois qu'un bon système ne peut venir que d'une contractualisation. Il y a des entreprises qui sont trop aidées, il y a des entreprises qui ne sont pas assez aidées. Il n'y a pas de contrôle, bureaucratique, aveugle, totalitaire, étatique, administré qui soit possible; tout doit reposer sur une forme, sur des contractualisations à différents niveaux.

C'est ensuite une autre panne : l'attitude par rapport aux PME. D'une part les syndicats ont raison de dire que les travailleurs d'une PME ont autant droit à une égalité des conditions de travail qu'ailleurs et d'autre part les patrons des PME ont tout à fait raison de répondre qu'économiquement, c'est impossible à réaliser dans leur type d'entreprise. J'estime que ce dilemme peut se régler par la concertation avec des acteurs responsables qui sont capables de faire des pas et de se comprendre les uns les autres dans une culture du compromis en innovant, en inventant des aides spécifiques qui concilient rigueur économique et cohésion sociale.

J'évoquerai rapidement une question qui à mon avis survole la concertation pour le moment, c'est la représentativité des acteurs de la concertation, qu'ils soient patronaux ou syndicaux. Ils sont certes représentatifs mais je crois qu'il y a des problèmes d'agrégation globale des demandes qui viennent de ce qu'on appelle vulgairement la base, qu'elle soit constituée des travailleurs d'un côté ou des employeurs de l'autre. Dans toutes les organisations, étant donné les mutations économiques et sociologiques, il y a toujours des problèmes de représentation ou de représentativité. C'est assez normal parce que dans leur volonté légitime d'agrérer les demandes, qu'elles viennent des employeurs ou qu'elles viennent des travailleurs, plutôt que de voir des demandes purement atomisées et simplement additionnées, les grandes organisations ont constitué des grands systèmes interprétatifs, explicatifs qui sont parfois plus lents à s'adapter que les opinions et les comportements concrets. Je ne le dis pas dans un sens critique ou négatif mais constructif; je

pense que les organisations, et elles le savent, doivent en permanence comprendre ce phénomène et s'adapter pour rester responsables, représentatives et jouer leur jeu indispensable dans la contractualisation.

Je vois un signe très concret de cela, pour essayer de sortir d'un discours qui pourrait vous apparaître comme purement théorique, dans le glissement qui est perceptible dans tous les pays occidentaux, dans le glissement de la négociation vers le terrain de l'entreprise, à la fois à la demande patronale et à la fois à la demande des travailleurs, le plus souvent. Ce glissement peut créer des problèmes parce que l'articulation qui a bien fonctionné pendant des dizaines d'années entre un niveau interprofessionnel, un niveau sectoriel et un niveau de l'entreprise est remise en cause fondamentalement et est en train de se recomposer. Une hypothèse à retenir est qu'on s'oriente vers un système où il y aura plus de négociations de terrain, plus de négociations locales qui devront s'articuler dans un ensemble à préciser, avec des articulations à moderniser.

Il y a une autre expérience que nous menons pour le moment avec le gouvernement wallon au sein du Conseil économique; c'est ce que nous appelons la réorganisation de la fonction consultative. Je vous ai parlé jusqu'à présent du seul CESRW mais au fil des temps, on a créé, en réponse à des demandes, toute une série d'organes consultatifs (Conseils supérieurs de la chasse, de la pêche, des voies navigables,...). Il y en a plus de 40 dans lesquels d'autres représentants que les partenaires sociaux sont apparus.

Il y a une légitimité à l'existence et à l'expression d'autres représentants de la société civile que les seuls partenaires sociaux. Pour le moment, on est dans une phase normale de recomposition, donc il est normal qu'il y ait des heurts et des susceptibilités, mais je cite cela comme étant un des exemples actuels d'une modernisation de l'ensemble du phénomène concertatif que nous devons prendre à bras le corps.

Je vais conclure en disant deux choses qui me tiennent fort à cœur et j'abandonne le terrain purement social du contrat et de la contractualisation. Je voudrais aussi dire quelques mots suite

au discours de M. Burhin que j'ai beaucoup apprécié. Il a surtout évoqué le phénomène d'émergence des contrats de gestion, depuis une dizaine d'années, dans les pararégionaux. Je crois qu'on a là la preuve du développement d'un nouveau rôle de l'Etat qui n'est plus un Etat opérateur mais qui est un Etat guide, impulseur, qui donne des objectifs mais qui sait déléguer ses pouvoirs par des contrats de gestion ou par d'autres méthodes. C'est vraiment une bonne conception d'un Etat qui change et qui reconnaît des partenariats et une délégation de pouvoirs mais qui ne le fait plus n'importe comment. L'Etat a parfois délégué ses pouvoirs mais à des imposteurs, à des gens qui s'auto-proclamaient détenteurs de toutes les vérités et de toutes les capacités.

Je terminerai en disant que vous avez compris que je suis un défenseur de la contractualisation, je suis un défenseur de l'organisation de corps intermédiaires représentatifs et responsables. Ce que je crains le plus, ce ne sont pas nécessairement les imposteurs; il y a de nouveaux partenaires qui naissent pour le moment; certains sont purement éphémères et vont disparaître, d'autres au contraire vont prendre des places parce qu'ils correspondent à une mutation fondamentale de la société. J'espère que les anciens partenaires vont continuer à rester forts mais il faut pour cela qu'ils se modernisent. J'ai bon espoir. Par contre, ce que je crains le plus (et c'est pour cela que je suis un tel défenseur de la responsabilisation d'organes intermédiaires représentatifs et je rejoins en cela Pierre Rossanvallon) c'est l'opinion publique dont Rossanvallon dit, et ce sera le mot de ma conclusion pour être bref, que "cette opinion publique, elle ne siège nulle part mais elle convoque sans cesse devant son tribunal".

Contrats, territoires et développement régional

## **Le contrat, outil de développement territorial**

**Témoignages à partir d'expériences de démarches  
contractuelles dans le développement régional et local**

Contrats, territoires et développement régional



## **Expériences en Province de Namur**

**Renaud Degueldre**

Directeur général du Bureau économique  
de la Province de Namur

### **Brève synthèse des propos exprimés**

Les expériences namuroises ne relèvent pas d'une démarche contractuelle formalisée. Néanmoins, les expériences présentées ci-dessous s'y apparentent en ce sens qu'elles ont réuni un ensemble d'acteurs namurois différenciés, tant sur le plan de leurs composantes que de leurs missions, dans la réflexion et la mise en œuvre de politiques bien déterminées, acteurs namurois qui se sont progressivement rassemblés autour d'objectifs communs conçus ensemble.

### **I. La démarche Innovation en Province de Namur – Le Programme Lauréat**

1. Le partenariat a réuni, dès le départ, un noyau d'acteurs dans lequel les universités namuroises (Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur et Faculté agronomique de Gembloux), la Chambre de Commerce et d'Industrie, l'asbl Namur Europe Wallonie, l'asbl Interface Qualité et le Centre d'Entreprise et d'Innovation du Bureau économique de la Province de Namur ont joué un rôle prédominant.
2. Les acteurs ont procédé à une enquête réalisée, d'une part auprès des entreprises de la Province de Namur et, d'autre part, auprès d'un certain nombre d'acteurs institutionnels et académiques intégrant pour les premiers cités leur niveau d'innovation et, pour les seconds, leur perception de l'innovation en territoire namurois.

3. Le constat est le suivant : alors qu'un certain nombre d'infrastructures sur le plan public sont reconnues sur le plan régional (centre de zootechnie, centre de recherche agronomique, ...), alors que les deux universités namuroises sont dans leurs domaines de compétence bien ciblés (agroalimentaire et informatique) reconnues nationalement et internationalement, il est paradoxal de constater que la démarche en matière d'innovation, par les entreprises, est globalement absente. Ce constat mérite d'être tempéré par le fait que le tissu socio-économique namurois est composé, pour la presque totalité, de très petites entreprises (moins de 20 personnes).
4. L'objectif a donc été le suivant :
  - essayer d'attirer dans le namurois des entreprises innovantes s'inscrivant dans trois secteurs qui renforcent l'image que la Province de Namur veut se donner à l'extérieur, à savoir un cadre de vie de qualité : l'agroalimentaire, l'environnement, les technologies de la communication; et parallèlement à cette action de densification du tissu socio-économique, entreprendre une démarche d'encouragement à la qualité et à l'innovation pour les entreprises traditionnelles dont une bonne partie sont établies en milieu rural.
5. La démarche, appréhendée d'une façon systématique, a été la suivante :
  - actions de promotion : par exemple, la réalisation d'une "Semaine de l'Innovation technologique" en Province de Namur, réunissant les acteurs publics, privés et académiques autour de thématiques particulières orientées sur l'innovation, et ouvrant la porte des entreprises au public namurois. Cette semaine a notamment réuni, en 1998, plus de 800 personnes;
  - actions de formation : par exemple, la mise en œuvre d'un plan créativité afin d'encourager la créativité dans les entreprises du milieu rural, plan comprenant une séance générale de sensibilisation, des ateliers de formation et enfin, face aux projet émergents, la formation et l'encadrement de ceux-ci par

l'équipe du Centre d'Entreprise et d'Innovation du Bureau économique de la Province de Namur

- un encadrement financier par l'intermédiaire du Programme Lauréat, celui visant à apporter à l'entreprise, aux différents stades de sa démarche d'innovation, une aide complémentaire, notamment à celle octroyée par la Direction générale des Technologies et de la Recherche pour la Région wallonne, et ce, à condition que l'entreprise inscrive son développement dans une démarche stratégique par la réalisation d'un business plan en collaboration avec le Centre d'Entreprise et d'Innovation du Bureau économique de la Province de Namur.
- une mise en réseau par l'intégration des entreprises le réseau européen des Centres d'Entreprise et d'Innovation.

Le partenariat, décrit en préambule, a constitué le noyau dur et a été progressivement élargi à d'autres acteurs en fonction de la réalisation des différents projets.

## **II. La démarche exportation – le Programme Horizon**

1. Le partenariat a été constitué sous l'égide du gouverneur de la Province de Namur et de la Députation permanente et a réuni des acteurs comme la Chambre de Commerce, l'Agence wallonne à l'Exportation, le Bureau économique de la Province de Namur et le Club des Exportateurs.

Ce partenariat résulte d'une enquête réalisée par le Service des Relations internationales du Bureau économique de la Province de Namur, auprès des entreprises namuroises, enquête qui a permis de définir un constat tant en matière de taux d'exportation (avec comparaison intrarégionale), ainsi qu'en matière de marchés à cibler par les entreprises.

Le constat concluait à la faiblesse de l'ouverture internationale des PME namuroises, constat paradoxal quand on sait que la Province de Namur est une région frontalière.

2. L'objectif a donc été le suivant : renforcer la présence d'entreprises namuroises à l'international en développant les marchés frontaliers, mais aussi des marchés plus lointains, ciblés en fonction de leurs opportunités pour le tissu socio-économique namurois.

3. La démarche a été la suivante :

- actions de promotion via notamment des publications mais aussi la remise en fonctionnement du Club des Exportateurs, celui-ci sensibilisant, au cours de réunions conviviales, les entreprises non-exportatrices à l'importance de démarches internationales
- formations via par exemple la réalisation, par le BEP, d'un programme de formation de longue durée intégrant les différentes techniques à l'exportation et aussi la réalisation, par la Chambre de Commerce et d'Industrie, d'une opération plato-export visant à encadrer une entreprise exportatrice sur des marchés ciblés, par une entreprise qui y exporte déjà
- un encadrement financier via la mise en œuvre d'un programme financier de promotion à l'exportation couvrant les différentes démarches à l'exportation et apportant une aide complémentaire à celle dévolue par l'AWEX, à condition que l'entreprise ait une démarche stratégique et soit encadrée par le Service Relations internationales du BEP, et plus particulièrement son Secrétariat d'Intendance à l'Exportation
- la réalisation d'un programme de missions namuroises à l'étranger, missions définies sur base de l'enquête réalisée et s'intégrant dans le cadre d'opérations régionales.

**Les rapides constats que l'on peut porter sur les deux démarches sont les suivants :**

1. Accroître une synergie et une complémentarité entre les différentes politiques menées au niveau régional et au niveau local, afin qu'elles se renforcent mutuellement.
2. Promouvoir la culture de la différence : il ne faut pas instrumentaliser le développement local par une logique de développement infrastructurel sans âme et ne reposant suffisamment pas sur le tissu local et, à l'inverse, ne pas trop compartimenter le territoire en y développant des spécialisations sous régionales trop rigides.
3. Aborder la compétitivité du territoire par une logique de développement endogène tout en ayant à l'esprit que celui-ci nécessite des mutations culturelles plus importantes que le développement exogène.
4. Développer une approche méthodique et systématique, avec réalisation d'une enquête de terrain, formation des enjeux, formalisation des partenariats, mise en place de programmes de formation, mise en place d'un accompagnement individuel et mise en place d'un réseau d'échanges d'expériences.
5. Elaborer formellement un contrat entre les partenaires, ce qui implique que le rédacteur doit avoir la légitimité pour l'écrire, et ce afin de dépasser le simple contrat moral. A cet égard, il importe tout autant de définir un lieu de débat et de réorientation des politiques.
6. Eviter la multiplication des institutions porteuses de développement local. A cet égard, les nouvelles agences de développement local doivent pouvoir être intégrées dans une logique d'intercommunalité afin d'éviter les concurrences stériles entre territoires contigus.

**En ce qui concerne les relations entre la Région wallonne et les Agences de Développement local :**

1. la réalisation d'enquêtes territoriales (et suivi de la conjoncture économique) pourrait être réalisée par la Région wallonne, les enquêtes d'opportunité étant réalisées par les acteurs de terrain.
2. il importe de mettre en place une *task force* pluridisciplinaire au niveau de la Région wallonne, auprès d'un organisme représentatif comme le Conseil économique et social de la Région wallonne, chargé de la réalisation des plans stratégiques à soumettre au gouvernement wallon.
3. la Région wallonne devrait mettre en place des conventions de développement que l'on pourrait imaginer sous forme de contrat de pays, et qui devraient comprendre les objectifs à mener sur les territoires définis, l'orientation stratégique, les domaines d'action, les priorités et les financements,
4. par ailleurs, il importe de continuer à avoir une action de formation de l'identité territoriale, tant au niveau régional qu'au niveau sous-régional.

## **Le Schéma de développement de l'espace régional : un processus vers l'évaluation et la contractualisation <sup>(1)</sup>**

**Luc Maréchal**

Inspecteur général de la Division de l'Aménagement  
du Territoire, Région wallonne

Le 27 mai 1999, le gouvernement wallon adopte définitivement le Schéma de Développement de l'Espace régional (SDER). Cette approbation fait suite, selon le prescrit de la loi, à une information publique et à la demande d'avis, sollicitée par le gouvernement, auprès des 262 communes wallonnes ainsi que d'instances et organisations, particulièrement la Commission régionale d'Aménagement du Territoire (CRAT) et le Conseil économique et social de la Région wallonne (CESRW), ainsi que des autres régions belges et des régions limitrophes.

Par ailleurs, de nombreuses associations ou organismes ont communiqué de leur propre initiative au gouvernement leur position sur l'avant-projet mis à information publique.

Outre l'approbation du schéma, l'arrêté gouvernemental prévoit en son article deux, la création d'un groupe de travail afin d'en assurer trimestriellement le suivi et l'évaluation, précisant une disposition inscrite dans le schéma : "Un suivi régulier de la mise en œuvre du SDER est [...] décidé, et une évaluation sera menée. Ici encore, la démarche est transversale. Elle est axée également sur les besoins nouveaux, les logiques émergeant sur le territoire, les dynamiques des opérateurs et les acteurs locaux."

---

(1) Ce texte est une version actualisée de l'intervention, qui se veut être exploratoire. On n'y présentera pas le SDER en tant que tel. A ce sujet, voir : Luc Maréchal, *Le SDER et le logement*, dans *Les Echos du logement*, avril 1999, p. 51-54. D'autres articles de présentation sont prévus ainsi qu'un résumé (pour renseignement : sder@mrw.wallonie.be).

Pour situer le SDER au regard de la question posée, le contrat, outil de développement territorial; nous nous interrogeons d'abord sur le développement territorial pour ensuite présenter certains aspects du SDER vis-à-vis de la contractualisation.

## **Le développement territorial**

*L'aménagement du territoire est passé d'une méthodologie linéaire, positiviste, à une démarche de type systémique et politique.* En effet, les études développées dans les années 1950 et 1960 procédaient d'une analyse segmentée et exhaustive de la réalité (le *survey*), pour ensuite à partir d'une grille théorique des besoins à rencontrer, déterminer le déficit : déficit en terme d'emplois, d'infrastructures, d'équipements, etc. Le comblement de ce déficit devenait l'objectif politique à atteindre, les mesures d'actions se coulaient dans ce moule.

Actuellement la démarche, même si elle comporte une dimension sectorielle, met en relation d'interdépendance les secteurs au niveau du diagnostic mais surtout dans les volets optionnels de la planification. Par ailleurs, la nature profondément politique de la démarche (à savoir : faire des choix sociétaux) est posée dès le départ dans l'expression d'une série d'axes qui orientent le diagnostic lui-même. Celui-ci devient non exhaustif, plus léger et établi en vue de la détermination d'enjeux pour l'action. La technique dite AFOM (Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces), une démarche de réduction, permet de dégager des enjeux en s'appuyant sur le diagnostic. Le processus d'élaboration incorpore *ab initio* la dimension politique. Plus fondamentalement par rapport aux méthodes "linéaires" il laisse l'espace indispensable pour les choix politiques. Dans le processus, l'accent est mis sur l'action, par un aller-retour entre l'analyse de la réalité et les stratégies d'action des acteurs, et d'abord celle de l'autorité qui adopte le plan.

*A côté d'instruments réglementaires, normatifs (on songe aux plans de secteurs, aux politiques de financement de toutes natures tels que les travaux subsidiés ou les aides en matière d'éco-*



*nomie et d'emplois), on voit apparaître des instruments non réglementaires appelés indicatifs : ils ne fixent pas des normes qui s'imposent aux autorités et aux individus.* Ils déterminent des orientations, des objectifs à atteindre. Certains de ces plans indicatifs peuvent être qualifiés de stratégiques. Sans cette distinction, on passe à côté de l'essentiel. La dimension stratégique va au delà de l'indicatif, du non-réglementaire. Elle signifie que le schéma est par essence, en amont, le fruit d'un processus de négociation pour aboutir à son élaboration et à son adoption mais qu'il est, en aval, lui-même un processus de négociation des autorités gouvernementales avec d'autres.

Ainsi le SDER a mis en œuvre un processus de négociation pour mettre en cohérence les projets sectoriels et territoriaux à travers une série d'objectifs et une représentation de la Wallonie. Il est autre chose que la sommation des différents projets : un discours qui, face à la réalité, articule les projets et fixe les moyens et processus, donc définit une stratégie <sup>(2)</sup>.

Au sein de ce processus domine la transversalité. C'est là que réside sans doute l'annonce ou l'amorce de la contractualisation qui prend source dans cette dynamique des projets transversaux.

*Le territoire dans sa réalité dynamique mais aussi dans ses définitions conceptuelles a profondément varié.* En Wallonie, en 1977, une analyse de toutes les hiérarchies urbaines dressées depuis la Seconde Guerre mondiale a montré que le schéma des zones d'influences s'emboîtant a progressivement disparu du fait des localisations des entreprises, des services et des commerces ainsi que de la mobilité généralisée avec l'automobile. Inutile de dire que cette évolution s'est accentuée depuis cette époque.

---

(2) Un axe de réflexion pourrait être le lien entre dimension sectorielle et schéma stratégique de développement territorial. Pour que celui-ci atteigne sa véritable dimension, il importe que la dimension sectorielle ne s'exprime pas seulement dans une programmation, dans des normes mais également dans une stratégie.

La mondialisation économique, la multiplication des aires d'interventions d'opérateurs privés et publics aboutissent à une géographie complexe et stratifiée des territoires. Pour reprendre une expression maintenant courante, c'est le temps de la recomposition. L'exprimant d'une façon brutale, on pourrait dire que c'est la fin du monopole des territoires généralistes (des territoires bons à tout faire). L'enjeu important des années à venir est d'allier d'une part des territoires "éphémères" et des territoires "stables". Il y a d'un côté des aires et des opérateurs fonctionnels à durée de vie limitée car les uns et les autres pertinents à un moment donné. D'un autre, la réflexion sur l'organisation territoriale de la société montre que pour qu'émerge un véritable espace public au sens politique du terme, il est nécessaire qu'il y ait des aires politiques stables qui soient l'enceinte visible et inscrite dans le temps du lieu du débat politique.

C'est donc sur fond de ces interrogations que se posent les questions de contrat et de développement territorial.

## **Le Schéma de Développement de l'Espace régional**

Ce n'est pas le lieu pour décrire l'ensemble du document. Précisons seulement qu'il s'agit d'un document stratégique de développement territorial. Le SDER n'énonce pas la politique d'urbanisme, celle du logement, de l'économie, du social, etc. Il est un fil rouge qui traverse toutes les politiques pour les mettre en relation, en cohérence, pour les intégrer à partir d'un critère : le territoire. L'introduction du SDER le décrit comme un instrument :

- d'aménagement et de développement,
- de planification stratégique,
- transversal,
- d'organisation du territoire,
- d'insertion dans l'espace suprarégional.

Document de plus de 210 pages<sup>(3)</sup>, il se compose de trois parties :

- une analyse de la situation et les tendances pour l'avenir,
- le projet de développement spatial,
- la mise en œuvre du projet.

Trois "principes philosophiques" sont posés dès le départ :

- le territoire wallon comme patrimoine de ses habitants,
- le développement durable,
- la cohésion économique et sociale.

Les deuxième et troisième parties constituent le cœur du document : elles forment sa véritable dimension optionnelle et stratégique. Elles comportent, d'une part, le projet de structure spatiale pour la Wallonie (une représentation cartographique du territoire wallon voulu) et huit objectifs<sup>(4)</sup> qui se déclinent, d'autre part, en options, au nombre de 32, et en mesures d'exécution.

## **SDER et territoires**

Dans le vocabulaire des représentations spatiales, le SDER fait référence à pôles, lieux, couloirs, axes et aires. C'est à travers l'ensemble de ces concepts que l'on peut voir la forme de recomposition territoriale en germe dans le SDER.

S'inscrivant délibérément dans une politique stratégique, le SDER dégage des territoires d'intervention et de projet, dénommés aires de coopération.

Dans une Belgique profondément remaniée par la fusion des communes, au mitan des années 70, et malgré les 262 communes wallonnes avec en moyenne 12.000 habitants et 62

---

(3) Le SDER est consultable sur le site : [www.wallonie.be](http://www.wallonie.be)

(4) Structurer l'espace wallon, intégrer la dimension suprarégionale dans le développement spatial de la Wallonie, mettre en place des collaborations transversales, répondre aux besoins primordiaux, contribuer à la création d'emplois et de richesses, améliorer l'accessibilité du territoire wallon et gérer la mobilité, valoriser le patrimoine et protéger les ressources, sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs.

Contrats, territoires et développement régional

km<sup>2</sup>, apparaît la nécessité de mettre en place un processus d'association autour d'objectifs de développement territorial.

Le SDER dégage trois types d'aires de coopération :

- les aires de coopération transrégionales, aires articulées sur des pôles urbains majeurs limitrophes au territoire wallon. Ces aires sont au nombre de quatre et s'organisent autour de Bruxelles, de l'agglomération Lilloise, de Luxembourg et de la structure urbaine de la "grande région" (espace Saar-Lor-Lux), et du réseau MHAL (Maastricht, Hasselt, Aachen, Liège);
- les aires de coopération autour des villes où l'agglomération fonctionnelle dépasse les frontières communales. Le SDER ne détermine pas les agglomérations en tant que telles mais pour quatre des pôles sélectionnés, il est signalé qu'un schéma d'agglomération devrait être établi : Charleroi, Liège, Namur et Mons ;
- les aires de coopération en milieu rural, appelé pays.

Le SDER ne détermine pas des limites géographiques; la seule orientation qui est fournie est celle concernant les aires transrégionales. Il propose qu'une réflexion soit menée sur la dimension territoriale de ces aires, les missions et compétences ainsi que les formes juridiques.

Notons à ce propos que, lors de l'information publique et lors des remises d'avis, on a vu apparaître des volontés de travailler ensemble et d'émettre des projets. A titre d'exemple : le Centre Ardennes, le Pays de Gembloux, à travers des aires mais aussi à travers des réseaux comme la déclaration commune des villes de Marche, Rochefort et Ciney. Enfin, le SDER dans son adoption finale a repris le principe de la péréquation financière entre communes, reprenant ainsi un avis émis par le Conseil supérieur des villes et provinces wallonnes.

### **La démarche contractuelle territoriale... à expérimenter dans la mise en œuvre du SDER**

Les agglomérations, les pays, les mécanismes de péréquation peuvent être mis en œuvre par diverses voies. Parmi celles-ci, posons l'hypothèse nouvelle, exploratoire et riche qu'est la contractualisation.

La détermination de ces aires pourrait être le fruit d'un double processus qui lie association politique volontaire des collectivités locales autour d'un projet stratégique comportant des objectifs évaluables et la régulation du processus de formation au niveau régional. Pour ces aires, on peut également ouvrir de nouvelles voies : une tutelle sur les résultats à atteindre et sur la qualité des systèmes de gestion et de décision internes (normes de qualité, ISO, etc).

Cette nouvelle forme de tutelle nécessite, par sa nature même, une démarche d'évaluation.

Voilà les vastes "chantiers" ouvert par le SDER !

Luc Maréchal

**Euroobjectifs**  
**Isabelle Radoux**  
Euroobjectifs Binche

Je vais en quelques minutes vous faire part de mon expérience à propos de la mise en œuvre de contrats comme outil de développement territorial.

Permettez-moi tout d'abord de vous présenter Euroobjectifs.

L'asbl Euroobjectifs a été créée en 1994 à l'initiative de la Ville de Binche dans le but de gérer les projets de développement de la ville s'intégrant dans des programmes européens.

Progressivement, l'asbl Euroobjectifs est devenue l'organe de *conception*, de *montage* et de *suivi* des projets européens de la Ville de Binche.

Pour la *mise en œuvre* de certains projets, l'asbl dispose de cellules techniques dont la Cellule de Développement local, dont je fais partie.

A Binche, de nombreux projets de développement ont pu voir le jour grâce aux fonds structurels via les objectifs et programmes d'initiative définis par la Communauté européenne.

En effet l'Objectif 1, ainsi les programmes *Interreg* (programme de coopération transfrontalière) et *Adapt* (programme de mise à niveau de la main-d'œuvre) ont permis et permettent encore de mener des actions concourant à atteindre l'objectif du Plan de Développement endogène.

Approuvé en janvier 1996 par le Conseil communal, ce plan de développement définit non seulement l'objectif global visé : la



relance de l'économie de l'entité binchoise, mais aussi les stratégies à mettre en place pour atteindre cet objectif :

- développer l'attractivité touristique,
- favoriser les initiatives économiques,
- promouvoir la culture,
- et améliorer le cadre de vie.

Chaque stratégie est ensuite déclinée en axes, puis en programmes, actions et projets.

L'arborescence ainsi définie sert de référence, met en évidence les priorités. Elle permet à tout moment, de juger de l'opportunité d'un nouveau projet en fonction de sa contribution à atteindre l'objectif global.

Comme je vous le signalais, la réalisation de certains projets définis dans le Plan de Développement endogène n'a pu être possible que grâce aux objectifs et programmes européens.

Personnellement, mon expérience de travail est principalement liée à l'Objectif 1 et au programme Interreg II.

A l'Objectif 1 puisque j'ai réalisé en 1996 une étude d'opportunité relative à la création d'un point de vente de produits du terroir et produits issus de l'agriculture biologique. Cette étude était régie par un arrêté de subvention signé entre la Région wallonne et la Ville de Binche. Financée par la Région, l'étude a permis de préparer l'ouverture du point de vente qui est opérationnel depuis juin 1997. Une société privée (société coopérative) en assure la gestion.

Mon expérience concerne également Interreg puisque la Cellule de Développement local dont je fais partie travaille dans ce cadre particulier et ce, depuis sa création.

Cette initiative vise à promouvoir le développement économique des régions frontalières. Elle nous permet de mener, en collaboration avec un partenaire français, un programme en faveur de la création d'entreprise qui s'articule autour de trois axes s'intégrant dans une dynamique transfrontalière :

- la sensibilisation des jeunes en fin de scolarité à l'esprit d'entreprise (création de mini-entreprise);
- l'accompagnement des candidats entrepreneurs;
- l'information et le soutien à la promotion des PME locales.

Ce programme est lui-même consigné dans une convention entre d'une part la Région wallonne et d'autre part la Ville de Binche. Ville de Binche qui elle-même a signé une convention de mise en œuvre avec l'asbl Euroobjectifs.

Ces arrêtés ou conventions précisent non seulement :

- la mission confiée à l'opérateur (actions, objectifs,...), la zone géographique dans laquelle elle doit être menée, la durée de cette mission;
- la date d'entrée en vigueur, les conditions de résiliation du contrat;
- le financement et les modalités de paiement de la subvention,
- les rapports et documents à fournir;
- les modalités d'accompagnement et d'évaluation;
- les méthodes de suivi, d'évaluation des travaux et de contrôle.

### **Ces contrats, ces conventions présentent plusieurs avantages**

- Tout d'abord, ils nécessitent de définir clairement le projet, d'en faire une analyse détaillée, de le structurer puisque chaque projet doit, pour être accepté, faire l'objet d'une description dans une fiche technique;
- d'autre part, le fait que la mission soit préalablement définie et les objectifs fixés précisément permet de connaître clairement les engagements de chaque partie, y compris l'implication financière puisque le budget est préalablement établi (notion de sécurité et de responsabilité des parties);
- cela permet également de planifier l'action dans le temps, et de régulièrement faire un bilan des actions menées et de proposer des actions correctives si les objectifs ne sont pas atteints. Cette analyse est réalisée sur base des rapports

d'activités, lors des réunions du comité d'accompagnement. Il s'agit d'un bilan comme outil d'amélioration des actions;

- financièrement, ces contrats constituent également souvent l'opportunité de disposer de moyens financiers importants qui viennent renforcer ceux de l'opérateur;
- enfin, les indicateurs de réalisation permettent de chiffrer les résultats, de mesurer l'impact des actions et de les confronter avec les objectifs initialement définis.

**Cependant, ces contrats ne sont pas dépourvus de contraintes. On peut relever les difficultés suivantes :**

- Premièrement, comme la mission est définie plusieurs mois avant la mise en œuvre, elle est inévitablement amenée à évoluer.
- Ces conventions peuvent donc être perçues comme des carcans qui limitent la "marge de manœuvre" de l'opérateur. Cependant, il existe toujours une possibilité de dialogue, d'argumentation pour obtenir une modification du plan de travail et son adaptation aux besoins identifiés *a posteriori*.
- Financièrement, l'opérateur doit disposer de moyens propres pour démarrer le programme. En effet, quand le budget est approuvé il est nécessaire de préfinancer les actions.
- D'autre part, les délais pour les prises de décisions peuvent parfois être longs.
- Les obligations administratives sont coûteuses en temps (rapport d'activités, déclaration de créance,...) et entraînent des contraintes qui peuvent avoir des répercussions sur les actions.
- La durée du contrat est fixée : il convient d'assurer la continuité des actions entamées.
- Enfin, un point essentiel est de veiller à ce que ces contrats ne soient pas des projets menés en "autarcie", que des liens

soient assurés entre eux, qu'ils s'intègrent dans une dynamique et une cohérence globale

En conclusion, j'estime que :

- ces contrats sont de véritables outils de développement, non seulement de part les opportunités financières qu'ils représentent, mais aussi et surtout grâce aux échanges d'expérience et de méthodologie qu'ils initient;
- mais qu'il est nécessaire de garder une souplesse dans leur mise en œuvre et de pouvoir faire des ajustements en cours des réalisations pour en tirer un profit maximum.

Isabelle Radoux  
Jacques Cherèque

## **Les Contrats de plan Etat - Région français**

Isabelle Radoux  
Jacques Cherèque

## **Les Contrats de plan Etat - Région en France**

**Jacques Cherèque**

Ancien ministre

Vice-président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle

Je suis très heureux de participer à ce séminaire de réflexion sur le développement, l'aménagement du territoire et plus exactement, sur la contractualisation entre les différents partenaires sur ce même thème du développement et de l'aménagement du territoire.

Je souhaite tout d'abord vous dire, en deux mots, d'où je suis et qui je suis. Je suis actuellement premier vice-président du Conseil général du département de la Meurthe et Moselle, plus particulièrement chargé du Développement et de l'Aménagement des Territoires. J'appartiens à la formation de la majorité au sein de ce Conseil général et, lorsque je change de casquette pour siéger au Conseil régional, je me retrouve dans l'opposition.

J'ai longtemps travaillé sur le Développement, particulièrement en Lorraine, comme préfet de 1984 à 1988, dans une mission tout à fait spécifique liée à la reconversion de la sidérurgie. J'ai ainsi collaboré – avec beaucoup d'amis présents à cette journée d'étude – à la mise en place du pôle européen de Développement sur le bassin de Longwy, Arlon et Athus, qui, jusqu'à preuve du contraire, continue à faire parler de lui, même si, au bout de quinze ans, il commence à s'essouffler. On parle aujourd'hui de son second cycle.

J'ai eu l'honneur d'être, dans le gouvernement Rocard et pendant trois ans, ministre de l'Aménagement des Territoires et des Reconversions. Depuis une dizaine d'années, je suis revenu au pays, vivre le reste de mon âge, comme conseiller général et animateur d'une association de développement local de type Loi "1901" qui regroupe 43 communes, une cinquantaine d'entre-



prises, autant d'associations dans une dynamique de développement local, appelée la dynamique des Pays – dont on va vous parler et qui est un peu au cœur de l'approche française.

On vous a parlé de l'évolution française de l'aménagement du territoire, plus particulièrement de la montée en puissance de ce que l'on a appelé le processus des Contrats de Plan qui a démarré en 1984 à la suite des lois de décentralisation et qui s'est déroulé en trois quinquennats – de 1984 à 1988, de 1989 à 1993, de 1994 à 1998 ou plus exactement jusqu'au 31 décembre 1999 puisque le gouvernement a rallongé la période initiale de 5 à 6 ans, les objectifs n'ayant pas été atteints.

Au printemps de l'année dernière, Madame Voynet, actuelle ministre de l'Aménagement des Territoires et du Développement, m'a demandé de lui faire un rapport sur la situation de ce processus de contractualisation en France et, suivant le mandat proposé, d'examiner dans quelles conditions ce processus pourrait être amendé, renouvelé, pour qu'il constitue un élément fort de mise en œuvre de la nouvelle politique de développement et d'aménagement du territoire du gouvernement.

Il me semble que désormais la différence entre l'aménagement du territoire et le développement s'est un peu clarifié. De manière générale, on n'a longtemps parlé que d'aménagement du territoire et fait de l'aménagement du territoire sans jamais beaucoup afficher au service de quel développement était cet aménagement du territoire ni quel était son contenu par rapport au développement du territoire. On s'est étonné, au bout d'un moment, de voir que l'aménagement du territoire ne signifiait plus que faire des routes, du bitume, des bâtiments, sans être particulièrement au service du développement et en particulier, du développement des territoires qui avaient le plus de difficultés à assumer au moins trois grands phénomènes : la mondialisation des échanges, l'évolution des technologies et ce que j'appelle les aspirations sociétales qui sont importantes depuis une dizaine d'années. Petit à petit, je crois qu'en France, on parle peut-être plus de développement que d'aménagement du territoire ou, du moins, on dit : on va prendre telle décision concernant l'aménagement du territoire au service de tel concept du développement.

On a ainsi remis l'église au milieu du village, car, à mon avis, il n'y a jamais eu d'aménagement du territoire qui ne cachait une conception spécifique du développement. Quand il s'est agi de désenclaver la Bretagne, de faire face aux premières grandes manifestations de l'évolution paysanne et des évolutions industrielles, on a choisi un type d'aménagement du territoire qui consistait en particulier à faire une route à deux fois deux voies partant de Nantes, allant jusqu'à Brest, et gratuite.

Aujourd'hui, on se pose la question de savoir s'il faut faire des autoroutes à péage. Mais à l'époque, on avait compris, face à des problèmes particuliers d'évolution liés soit aux technologies soit aux mutations de toutes sortes, qu'il existait des réponses en terme d'aménagement du territoire et donc qu'il y avait des choix d'aménagement du territoire qui, à mon avis, ne valent que si on les affiche en fonction de la conception du développement. Ainsi, en 1997, le nouveau gouvernement a-t-il tenu à afficher la politique de développement qu'il soutenait et à définir à quoi devait servir une politique d'aménagement du territoire.

La lettre de mission que m'avait adressée Madame Voynet, l'année dernière, au printemps, était très claire. Elle mentionnait de regarder si l'exercice de la contractualisation correspondait bien à la conception du développement et de l'aménagement du territoire que le comité interministériel d'Aménagement du Territoire de décembre 1997 a affichée.

Je vous les rappelle : il y a quatre grands axes et c'est en fonction de cette référence-là qu'à la fois les acteurs de l'Etat et les acteurs du terrain doivent maintenant orienter leurs choix et leurs priorités d'aménagement.

Le premier objectif, dit le gouvernement français, vise à *promouvoir une organisation plus solidaire du territoire autour des agglomérations des villes moyennes et des pays*. On affiche ainsi cette volonté d'une certaine solidarité entre les différents territoires.

Deuxièmement (on passe souvent à la trappe ce deuxième objectif et notamment, parmi, les gens du développement local) : *renforcer le positionnement international de nos principaux systèmes urbains*. On fait souvent le procès suivant à Madame Voynet, au vu de ses aspirations écologiques : on dit que c'est une femme du rural contre l'urbain. C'est en effet toujours une notion qu'on a : le rural contre l'urbain. Or, le deuxième objectif fixé à l'aménagement du territoire, c'est de renforcer le positionnement international de nos principaux systèmes urbains. Dans notre système urbain, ce positionnement montre qu'on ne peut plus faire l'impasse, en terme de développement, sur la réalité constituées par les fonctions des agglomérations.

Le troisième : *valoriser la qualité des territoires et des ressources locales*, notamment, les ressources humaines. Le quatrième : *favoriser le partenariat et la démocratie participative*. Voici les quatre orientations majeures qui résument la politique actuelle du gouvernement français en matière de Développement et d'Aménagement du Territoire.

J'ai donc conduit cet examen en recevant bien sûr les présidents de régions, les préfets, etc. Est-ce que le processus des contrats de plan en France constitue un élément fort d'une mise en œuvre de la nouvelle politique de développement ?

Les conclusions ont été les suivantes.

L'exercice qui s'est déroulé sur trois quinquennats (quinze ans) permet un peu de recul. Il a permis à la France de relever, en partie, un défi fondamental qui était celui de la modernisation de ses industries et de ses territoires, je pense, en particulier, aux industries navales, ferroviaires, sidérurgiques, charbonnières etc. Il est évident aussi que cela a permis d'enclencher une dynamique qui a fait monter en puissance, à partir des lois de décentralisation, les nouvelles réalités que constituent les conseils régionaux, qui, dans ces lois, disposent d'une autonomie d'élaboration de leurs projets de développement et donc d'une autonomie de gestion de leur propre budget, ce qui n'est pas mince, puisqu'à travers ces même lois, les préfets n'ont plus qu'une fonction, si j'ose dire, de contrôle de légalité *a posteriori*.

C'est dire qu'une assemblée prend les décisions qui, en conscience, lui incombent, mais seul le représentant de l'Etat a le droit de dire si cela cadre ou non avec le respect de la légalité des lois de la République. Il ne sanctionne pas lui-même, il défère au tribunal administratif, ce qui, dans un Etat jacobin, après 200 ans de jacobinisme, est déjà une évolution culturelle fondamentale.

Ainsi, lorsqu'on examine la période, avec quinze ans de recul, on s'aperçoit qu'incontestablement, cet exercice du débat entre l'Etat déconcentré et la décentralisation à travers le Conseil régional a permis, en grande partie, de relever le défi de la modernisation, de la mondialisation des échanges, de l'irruption dans tout les types d'industries des nouvelles technologies.

Ceci dit, lorsqu'on regarde l'exercice sous un autre angle, on s'aperçoit qu'il y a eu concentration surtout sur des objectifs de macro aménagement, c'est-à-dire répondant aux problèmes touchant au désenclavement, à la montée en puissance des systèmes universitaires et d'enseignement, à l'amélioration, à la correction dans les bassins industriels des dégâts urbanistiques, etc. Cet exercice s'est surtout focalisé sur des objectifs de caractère macro-économique ou macro territorial et, en cela, il n'a pas permis de réduire vraiment d'une manière très significative les inégalités de développement.

En caricaturant, on peut dire que les régions riches ont tiré profit de ce système, que les régions pauvres ont un peu corrigé à la marge les conséquences du système des mutations mais qu'il n'y a pas eu une de correction, dans un sens plus équilibré territorialement parlant, entre les régions. Autrement dit, les écarts de développement entre les régions françaises n'ont pas été significativement corrigés, ils se sont souvent accrus et, à l'intérieur des régions, les écarts de développement infra régionaux se sont souvent au mieux stabilisés et quelquefois, accrus.

Donc, l'objectif qui était à la fois de répondre au défi de la mondialisation, au défi de l'efficacité du développement, n'a pas été pleinement atteint, non plus que celui de la solidarité. Malgré des efforts conséquents, en particulier sous l'impulsion du Premier ministre, Monsieur Bérégovoy, et derrière lui, de Monsieur

Pasqua, ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Intérieur, on n'a pas pu opérer des soutiens "inégalitaires" en faveur des territoires et des gens en difficulté, l'égalité imposant parfois des mesures qui aggravent les inégalités.

On s'est également aperçu que l'exercice, en l'absence d'une coordination sous l'égide du ministre de l'Aménagement du Territoire et de la Datar, génèrait une implication des ministères tout à fait différente en fonction de l'intérêt technique ou politique de la prise en charge du contrat de plan.

Deux exemples extrêmes : la contractualisation par le ministère de l'équipement atteignait 75 % de son budget parce qu'il y avait une forte demande pour des routes, dont une "demande électorale". Le ministère de l'équipement se préservait donc de tout gel budgétaire en engageant ses projets sur cinq ans, indépendamment de l'annualité budgétaire dont on a parlé.

En revanche un ministère comme celui du travail, de la solidarité et de l'emploi ne contractualisait pratiquement pas. J'ai regardé pourquoi et me suis aperçu qu'en matière de correction sociale, de développement, d'attaque du chômage, ce sont bien des politiques conjuguées à la fois de développement macro régional, micro régional, infra régional, qui permettent, dans la durée, de reconquérir petit à petit des postes de service, de reconquérir à travers le réseau des PME et PMI ce que les grandes entreprises ont perdu. Cela demande du temps, beaucoup d'argent sans une véritable visibilité, or pour tout gouvernement, de droite comme de gauche, lorsqu'on se place dans le domaine du social, il est important d'avoir des effets significatifs sur le taux de chômage. Et pour ce faire, il faut, de temps en temps, quand un brillant technocrate a inventé la mesure qui va toucher fortement le taux de chômage, qu'immédiatement le ministre puisse dégager des fonds en conséquence.

Voilà, deux exemples significatifs d'un type de développement qui fait qu'un ministère met ses sous à l'avance pour les préserver et qu'un autre les met sous le coude pour qu'ils soient disponibles pour un objet ponctuel alors que son action devrait s'inscrire dans la durée.

Mon trait est forcé, il est un peu caricatural, mais la caricature n'est que l'exagération de la réalité.

Dernier point, les contrats de plan n'ont pas été jusqu'ici des modèles de partenariat et de participation démocratique. Pour deux raisons, d'abord parce que les Français sont des jacobins, que toute démarche de décentralisation est un long apprentissage conceptuel, un long apprentissage culturel, que les lois de décentralisation n'ont pas concerné chacun des Français. L'appareil préfectoral, est ainsi resté jacobin et les lois de décentralisation ont pris un peu à contre-pied les préfets d'un point de vue culturel. Cela ne veut pas dire que ça ne bouge pas, le ministère des Finances et de l'Economie, – qu'on appelait autrefois la Rue de Rivoli et maintenant la Rue de Bercy –, exerce une pression prépondérante dans la gestion centralisée.

De plus, en France, on part du principe républicain, formidable, qui dit qu'aucune collectivité n'a le droit d'exercer de tutelle sur l'autre. C'est Gaston Deferre, un grand féodal provincial, anti-parisien, qui a eu ces mots et il avait raison. Seulement quand on regarde l'application de ce principe, cela signifie que chacun fait ce qu'il veut, là où il est. C'est-à-dire que la commune peut faire le développement économique qu'elle entend, comme le département, la Région ou encore l'Etat. Alors, si vous ajoutez les fonds européens, le tout manque de cohérence; il y a dès lors un gâchis invraisemblable.

Cependant tout ceci c'est un peu en train de s'ordonner, de se mettre en route, mais toujours avec en parallèle notre la loi de décentralisation qui dit – et c'est sans doute une bonne chose – qu'une collectivité n'exerce pas de tutelle sur une autre. Tout en n'ayant pas su, pour faire un effort de toilettage des compétences, indiquer que si tel niveau exerce une compétence majeure, c'est plutôt sur celle-ci qu'elle doit s'engager.

Malgré ce constat, l'appréciation reste globalement positive. J'ai conclu, en direction du ministre et du Premier ministre, qu'il fallait continuer l'exercice même s'il fallait dans le même temps opérer un toilettage. Sur trente-trois propositions émises, je me propose de vous en citer quelques unes :

- donner une pleine autonomie d'exercice de leurs compétences aux deux acteurs principaux que sont l'Etat et la Région. Les régions ont pour mission d'élaborer leur plan de développement à 5 ans, les préfets d'élaborer la stratégie de l'Etat à 5 ans pour la Région concernée;
- croiser ensuite les stratégies, car s'il y a un temps pour élaborer sa stratégie en toute autonomie, il faut également un temps pour se concerter;
- associer les partenaires, les collectivités locales, les acteurs économiques;
- dégager les objectifs communs qui constitueront la matrice du futur contrat de plan. On se met d'accord sur des priorités communes, des programmations communes, et on négocie;
- inclure les données d'évaluation en amont. C'est-à-dire qu'au moment de l'élaboration d'un projet, il doit y avoir, en amont, prévision du programme d'évaluation qui devra suivre;

Cet exercice se déroulera sur sept ans;

Pour être en synchronisation avec les décisions de l'Europe, une Conférence régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire (CRADT), coprésidée par le préfet de Région et par le président du Conseil régional, sert de lieu de concertation et de négociation.

Enfin, ces contrats de plan doivent être maintenant présentés quant à leur architecture reposant sur deux éléments majeurs :

1. Un axe de développement macro régional prenant en compte les grands objectifs du développement global de la Région, les routes, les équipements.
2. Un deuxième volet, sur lequel l'Etat et la Région sont conjointement présents. Il s'agit de contrats avec les territoires infra régionaux qui structurent le développement régional, les

agglomérations, ou les territoires non agglomérés, qu'on appelle les Pays.

Et c'est probablement sur cette approche – conjuguant les aspects macro et infra du développement régional – qu'on pourra mesurer si, en terme de développement et d'aménagement du territoire, on a vraiment réussi à conjuguer la nécessaire efficacité de développement par rapport aux grands enjeux de la mondialisation et de l'évolution des technologies, et l'exigence non moindre de l'égalité des chances de développement pour chacun de nos territoires. Et c'est pour cette raison que j'ai intitulé mon rapport : *Plus de Région et mieux d'Etat*.

Cela veut tout dire !



Jacques Cherèque

## **Les contrats de plans Etat - Région en France**

**Pierre-Jean Lorens**

Directeur général adjoint chargé du Plan et de l'Évaluation du  
Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais

C'est difficile de succéder à Jacques Cherèque parce qu'il y a beaucoup de choses qu'il a dites qu'on partage depuis longtemps. J'aimerais organiser mon propos autour de ce qu'on pourrait appeler un petit bilan raisonné prospectif du contrat de plan, autour de deux idées qui animent aujourd'hui l'Exécutif et l'Assemblée régionale Nord - Pas-de-Calais : c'est oser la subsidiarité et parier la responsabilité. En effet, il me semble que derrière le mieux de région qu'évoque Jacques Cherèque, il y a aussi les questions fondamentales qu'on a abordées plus avant, de subsidiarité et de responsabilité, qui me semblent être deux notions au cœur de la notion de contractualisation. Donc, je ne reviendrai pas sur des éléments de bilan qu'on peut dresser des exercices précédents de contractualisation entre l'Etat et la Région.

### **I. Un bilan contrasté, partagé par tous**

#### **1. Une négociation en trompe-l'œil**

Je le ferai quand même, mais très rapidement, d'abord pour rappeler de manière un tout petit peu moins politiquement correcte que le représentant de la Datar, que visiblement la dernière génération de contrat de plan Etat - Région a quand même été marquée par deux éléments majeurs qu'on peut retenir, d'abord une négociation en trompe-l'œil. Il me semble que quand on parle de contrat, il y a quand même un minimum à envisager si ce n'est à respecter, c'est l'égalité de situation des parties contractantes.

Or, la négociation du précédent contrat de plan, c'est-à-dire celui qui court encore jusqu'à la fin de cette année 1999, a été marquée par un certain nombre de points qui ont largement grevé les principes mêmes d'action qu'on peut espérer derrière la négociation contractuelle. D'abord, on vous a parlé – et le représentant de la Datar avait été assez prolix en la matière – de cette fameuse recherche d'équité ou de principe d'inégalité entre les différentes régions et comment la Datar avait imaginé une fourchette de répartition de l'enveloppe des contrats de plan qui tenait compte des grandes conditions macro-économiques de la situation d'un certain nombre de régions. En fait, on avait retranché à la précédente génération de contrat de plan un certain nombre d'opérations pour pouvoir en rajouter afin de trouver un artifice des + 23,5 %. Donc, j'aurais quand même bien aimé que notre ami de la Datar soit encore présent pour s'expliquer sur cette histoire. Mais considérons cela comme du passé. De la même manière qu'il faut considérer comme du passé, j'espère, le fait que le préfet de Région s'était effectivement trouvé devant une situation assez paradoxale : ouvrir une négociation avec une collectivité décentralisée de plein exercice qu'est le Conseil régional avec un mandat de négociation déjà bouclé à 85 %. Et autant dire que le reliquat de 15 % pour faire 100 % était tout aussi dur que le noyau dur des 85 %. C'est-à-dire que, pour être très clair, la marge de négociation du précédent Exécutif régional vis-à-vis du préfet et de l'Etat français, lors de la négociation du contrat de plan dont on parle aujourd'hui, a été une négociation en trompe-l'œil. Si l'on ajoute à cela le fait que la majeure partie de thèmes contractualisés sont encore aujourd'hui des thèmes qui sont largement de la compétence de l'Etat et que l'Etat avait refusé à cette occasion de venir aider la Région sur ces compétences, on peut aussi gloser là-dessus mais je ne le ferai pas, simplement pour rappeler qu'on part quand même de loin sur l'appréciation qu'on peut avoir des contrats de plan Etat - Région et que la mission qui avait été confiée à Jacques Cherèque dont il vient de rappeler brièvement les principales conclusions était une mission tout à fait importante. Derrière cette mission, il y avait la réhabilitation, aux yeux des élus locaux et aux yeux des présidents d'exécutif régionaux, le fait que les contrats de plan n'étaient pas simplement un artifice de désengagement de l'Etat au profit ou au

détriment des régions mais vraiment un exercice contractuel faisant participer les forces vives des régions. Premier point.

## **2. Des engagements non tenus**

Deuxième point, là aussi politiquement correct mais il en a parlé plus avant et je lui en rends grâce, le représentant de la Datar a parlé des engagements financiers qui avaient été remis en cause; on a parlé des critères de Maastricht, on a parlé d'autres points. C'est vrai qu'aujourd'hui, sur un certain nombre de points, l'Etat n'est pas au rendez-vous financier et au rendez-vous qualitatif des éléments qui avaient été prévus et contractualisés, ce qui renvoie aussi à la nature faussement juridique des contrats de plan Etat - Région dont il a parlé et dont je partage effectivement l'avis. Hormis quelques jurisprudences inabouties, aujourd'hui, nous n'avons pas vraiment en France, derrière la notion de contrat de plan Etat - Région, un outil juridique et dont on peut ester en justice devant les tribunaux administratifs français.

## **3. La reconnaissance de l'espace régional**

Dans un second temps, au delà de ces principales critiques que Jacques Cherèque a fort bien reprises dans son rapport, il y a quand même un certain nombre d'avancées significatives pour le développement des régions – et notamment du Nord - Pas-de-Calais – qu'il faut reprendre au titre positif, à l'acquis des contrats de plan Etat - Région. D'abord, des progrès en terme de cohérence des politiques publiques à l'échelle régionale. Derrière le contrat de plan Etat - Région et dans la lignée des lois de décentralisation de 1982 et de 1983, le contrat de plan est la reconnaissance qu'il existe un espace régional capable de définir des politiques qui sont des politiques régionales. C'est-à-dire qu'elles sont conçues, élaborées, à la fois par les élus régionaux en une collaboration, en un dialogue avec l'Etat. Cette reconnaissance de l'espace régional comme un cadre d'intérêt général et de développement du territoire a également contribué de fait à ce que se développent, derrière les contrats de plan Etat - Région, toute une série d'approches plus territorialisées

qu'on pourrait appeler contrats de territoire et sur lesquels je reviendrai dans les préconisations qu'aujourd'hui, la Région Nord - Pas-de-Calais fait dans l'exercice qui s'engage de nouvelles négociations du contrat de plan Etat - Région.

#### **4. Le CPER, effet levier des grands projets régionaux**

Deuxième point à mettre à l'acquis des contrats de plan Etat - Région, Jacques Cherèque l'a dit de manière générale; je voudrais simplement l'illustrer par rapport au Nord - Pas-de-Calais et vous avez une bonne connaissance, me semble-t-il, de ce qui se passe dans notre Région, c'est via les investissements réalisés au titre des contrats de plan Etat - Région que l'on a pu construire un réseau d'infrastructure performant aujourd'hui dans le Nord - Pas-de-Calais : je citerai le lien fixe Transmanche et l'arrivée du TGV à Lille, je citerai également le développement du potentiel de recherche régionale où on sait très bien que la Région Nord - Pas-de-Calais est largement déficitaire vis-à-vis d'autres régions métropolitaines, même si là-dessus l'effort est encore à fournir, le développement de l'enseignement supérieur, la création de nouvelles universités dans la région Nord - Pas-de-Calais, de même que toute la problématique de la politique de la ville ou du renouvellement urbain que vous connaissez aussi bien en Wallonie, puisque nous avons de fortes corrélations en matière de conversion et de mobilisation autour de ces thèmes. Ceci dit, l'ensemble des points que je viens d'évoquer là n'aurait pas pu voir le jour, n'aurait pu être réalisé si, derrière l'engagement de l'Etat réel au titre du contrat de plan, il n'y avait pas eu l'inertie complètement positive du processus de décentralisation qui a notamment fait des régions une collectivité avec un pouvoir d'investissement et une capacité d'investissement nettement supérieurs aux autres collectivités territoriales. Mais cela renvoie à l'équilibre général des principes de décentralisation qui sont actuellement à l'œuvre en France.

Très rapidement, derrière ce bilan que l'Exécutif régional et l'Assemblée régionale font du contrat de plan Etat - Région, que Jacques Cherèque a repris dans son rapport, que la Cour des Comptes a repris également dans son rapport en 1988, que l'Inspection générale des Finances a repris récemment dans un

rapport : je veux dire que le bilan que je fais là, si je l'applique au Nord - Pas-de-Calais, n'est pas un bilan politiquement incorrect. C'est aussi un bilan aujourd'hui largement partagé par tous les gens qui se sont penchés sur cette mécanique contractuelle.

## **II. Six pistes pour aller plus loin dans la contractualisation**

Aujourd'hui, nous faisons toute une série de propositions. Je passe sur celles qui visent à restaurer vis-à-vis des élus locaux la confiance en la parole de l'Etat qui a été gravement mise en cause lors des précédentes années. Nous proposons nous six axes de progrès pour une contractualisation équitable et solidaire, des axes de progrès qui font largement évoluer le couple déconcentration - décentralisation, ce qu'on appelle dans un effroyable néologisme français la déconcentralisation, puisque de notre point de vue, il ne peut pas y avoir de réelle décentralisation sans effectivement – et Jacques Chérèque l'a rappelé – de véritable pouvoir de négociation donné à l'administration déconcentrée de l'Etat et singulièrement au préfet de Région.

### **1. Des rencontres régulières pour une meilleure planification**

La première proposition consiste à améliorer notre capacité d'anticiper régionalement les choix pour mieux décider. Cela veut dire que l'Etat et la Région doivent se doter de manière pérenne d'outils d'observation et de perspectives capables de nourrir régulièrement les exercices de planification et non pas de fournir un effort, un coup de collier à une charrette six mois avant les échéances, comme ça été encore le cas cette fois-ci, en produisant d'une part une stratégie de l'Etat en Région pour le préfet et, d'autre part, un document d'orientation régionale pour tout ce qui concerne la Région mais de se doter, autour de la conférence régionale d'aménagement et de développement du Territoire – c'est vrai un peu bizarrement appelée CRADT –, d'un lieu de rencontre régulier entre l'Etat et la Région pour travailler de concert sur des éléments d'orientation, sur des éléments d'observation, d'étude et de prospective qui permettent que le

couple Etat - Région fonctionne au mieux du développement régional. C'est le premier point.

## **2. Institutionnaliser la capacité de proposition des Régions**

Le deuxième point, c'est la capacité de négocier à armes égales. On a beaucoup critiqué la procédure des contrats de plan à cet égard. Ce que l'on espère c'est que, dans la négociation qui va bientôt s'engager, on puisse beaucoup plus développer qu'auparavant le couple concertation - consultation, qu'on puisse équilibrer les termes de la négociation, c'est-à-dire que la Région soit autant en capacité de proposer au préfet que le préfet en capacité "d'imposer" à la Région, ce qui me paraît être une façon tout à fait importante de reconsidérer les termes de la négociation.

Au niveau de l'Etat, la contractualisation permet la consolidation, la congélation des crédits budgétaires de chaque ministère sur des actions ou sur des projets très précis. Il faut rappeler que le contrat de plan Etat - Région est un formidable outil pour tous ceux qui veulent avoir une sécurité budgétaire dans les différents arbitrages annuels, quand on négocie les budgets. C'est aussi vrai pour l'Etat d'ailleurs que c'est vrai pour la région. Il y a un certain nombre de vice-présidents du Conseil régional qui, lors de la dernière mandature, ont effectivement considéré également que le contrat de plan Etat - Région était une bonne occasion de s'assurer d'arbitrages budgétaires futurs en en mettant un maximum, si je peux me permettre cette expression, dans le contrat de plan Etat - Région. Donc, dans ce côté, négocier à armes égales, il y a la nécessité d'avoir un maximum de latitude de manœuvre dans la globalisation de la négociation budgétaire. C'est ce qu'on appelle en France cette fongibilité généralisée des fonds qui, au service du développement général et du développement local, devrait permettre une vraie négociation. Ce qui est vrai d'une négociation à Marseille n'est peut-être pas vrai à Dunkerque. C'est-à-dire que là aussi, il y a la nécessité de pouvoir inventer collectivement entre Etat et Région des politiques régionales vraiment au service des besoins socio-économiques des régions dont on parle. Or, aujourd'hui, le constat c'est que finalement, en matière notamment de développement économique, les mêmes procédures sont à l'œuvre à

Marseille ou à Dunkerque. Je ne pense que cela soit forcément une bonne chose et que la décentralisation y gagne.

### **3. Modifier le contenu et unifier les lieux de gestion**

Troisième point, modifier les contenus des contrats de plan. On a trop eu, dans les précédentes générations, des contenus de contrats de plan qui favorisaient les investissements matériels. On a parlé des routes, l'exemple est connu, mais on pourrait parler aussi d'autres contenus de ce type et on doit plus aller vers l'immatériel qui aujourd'hui est une des conditions du développement largement reconnue – beaucoup d'interlocuteurs en ont fait état au cours de la présente réflexion. Donc, il faut favoriser cette nouvelle approche des contrats de plan comme étant aussi des contrats de plan privilégiant le fonctionnement au détriment de l'investissement, favorisant l'immatériel même si dans certaines régions, il est vraisemblable qu'un certain nombre d'investissements matériels (routes ou infrastructures) soient encore nécessaires. De la même manière, je crois que dans les contenus possibles à modifier, il faudra veiller une bonne fois pour toutes à ce que les orientations de l'Etat, de la Région et de la Commission européenne dans ses prochains fonds structurels puissent se reconnaître dans un seul cadre de référence. Aujourd'hui, de nombreux handicaps dans la gestion d'un certain nombre de dossiers ou d'actions proviennent du fait que l'on a plusieurs lieux de gestion, d'arbitrage et de décision sur les mêmes dossiers. Au delà du fait que cela puisse remplir l'agenda d'un certain nombre de fonctionnaires territoriaux et les rassurer sur l'utilité qu'ils ont de leur emploi du temps et de leur mission, on a quand même le sentiment qu'on pourrait économiser un certain nombre de lieux d'arbitrage en faisant en sorte que ces principaux objectifs se retrouvent dans un seul cadre de référence. Je dois vous dire aujourd'hui que je n'ai pas l'impression qu'on soit parti sur cette ligne de conduite là et qu'on aura vraisemblablement encore des contrats de plan et des *Docup* comme on dit dans le langage communautaire. On a peut-être raté là une occasion de travailler sur un seul cadre de référence en matière de développement. De même, je crois qu'on a intérêt à ouvrir de nouveaux champs de contractualisation en substi-



tution pour ceux relevant des compétences de l'Etat. Je l'ai déjà dit, donc je n'y reviens pas.

#### **4. Professionnaliser la notion de contrat**

Quatrièmement, il s'agit également de mieux répartir les financements. On a beaucoup de mal aujourd'hui à assurer une traçabilité des financements. Le représentant de la Datar parlait des taux d'exécution qu'il constate aujourd'hui en matière de réalisation du contrat de plan Etat - Région. Tout ce que je peux vous dire, c'est que ces taux sont largement sujets à discussion et que, quand on demande au représentant du SGAR aujourd'hui de nous faire un état précis des engagements financiers qu'il a consacrés au titre du contrat de plan Etat - Région, il a beaucoup de mal à être certain de ses chiffres. Les bilans financiers réalisés autour du contrat de plan Etat - Région le sont dans des conditions de fiabilité qui sont loin d'être complètement sûres. Donc, on a un problème de financement, on a un problème d'engineering et on a un problème de professionnalisation de ces contrats de plan Etat - Région. Aujourd'hui, on est quand même dans une matière largement artisanale. Nous devons professionnaliser la notion de contrat et j'y reviendrai avec plus de détails quand je parlerai de l'évaluation. Donc, il faut instaurer visiblement une conférence financière régionale qui permette une meilleure lisibilité de ces éléments.

#### **5. Contractualisation avec les territoires sur des objectifs partagés**

Cinquième point sur lequel nous sommes tout à fait engagés dans le Nord - Pas-de-Calais, c'est le côté du renforcement de la territorialisation du contrat de plan et de la démocratisation des choix réalisés dans le cadre du contrat de plan Etat - Région. La question de la territorialisation des contrats de plan n'est pas nouvelle à l'échelle du Nord - Pas-de-Calais. Depuis longtemps, nous avons développé, à l'échelle du développement social des quartiers, les contrats d'agglomération et les contrats de développement ruraux. Donc, ce qui se passe au niveau du débat sur la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement

durable du territoire n'est pas sans nous rappeler les efforts que nous avons engagés et nous sommes plutôt en sympathie avec les propositions qui sont faites aujourd'hui au niveau du gouvernement. Les seules précautions que nous souhaitons prendre sont des précautions administratives si j'ose dire. Il nous faut favoriser une construction durable des projets de territoire et des réseaux territoriaux en dépassant peut-être les concepts un tout petit peu étroits que nous propose aujourd'hui la Datar entre l'agglomération et le pays, surtout dans une configuration comme celle du Nord - Pas-de-Calais – Luc Maréchal le rappelait tout à l'heure – où finalement la distinction entre le milieu urbain et le milieu rural est de moins en moins évidente. Ce que nous souhaitons nous, c'est de pouvoir avoir la compétence et la qualité Etat et Région, en Nord - Pas-de-Calais, de négocier correctement quelle sera la définition des aires territoriales sur lesquelles nous aurons à contractualiser. Deuxième point, il nous faut, à mon avis, renforcer l'engineering du développement local. Je pense que c'est un point fondamental sans lequel on pourra toujours parler de développement local sans jamais s'en donner les moyens. D'autre part, tout ceci doit se faire effectivement en adéquation avec le principe de subsidiarité, nous en avons parlé ce matin. Et la contractualisation sur les territoires ne doit pas se faire à l'aveugle mais elle doit se faire sur la base d'obligation de résultats et non pas d'obligation de moyens. De plus en plus, en un mot, il nous faudra partager les résultats que nous souhaiterons avoir avec les territoires. Il ne s'agit pas de financer tout, n'importe quoi, à l'avenant et de gérer des politiques de guichet, il s'agit de gérer des politiques de projets et pour cela, il nous faut être d'accord avec les territoires sur les résultats que nous cherchons à accomplir, sans avoir un quelconque pouvoir de tutelle sur les territoires avec lesquels nous contractualiserions, mais simplement sur cette nécessité du partage d'un certain nombre d'objectifs de développement entre le niveau régional et le niveau local.

## **6. Renforcer les dispositifs d'évaluation contradictoires**

Sixième point, sixième obligation que nous nous fixons, c'est la capacité de l'Etat et de la Région de développer un meilleur suivi et une meilleure évaluation du contrat de plan Etat - Région. La

Région Nord - Pas-de-Calais est engagée, depuis maintenant cinq ans, dans une démarche assez ambitieuse en matière de suivi et d'évaluation. Nous souhaitons encore la continuer et la renforcer dans le cadre de cet exercice commun avec l'Etat. Ce sont des recommandations simples et de bon sens. C'est améliorer le suivi conjoint en développant l'aspect qualitatif des éléments, aujourd'hui on arrive à peine à avoir un suivi quantitatif à peu près correct. Il nous faut renforcer l'aspect qualitatif du suivi. Il nous faut renforcer l'évaluation partenariale et contradictoire des programmes que nous engageons. Nous l'avons fait sur un certain nombre de thèmes. Il faut sans doute le généraliser et prévoir l'évaluation à mi-parcours.

Une des propositions du rapport de Jacques Cherèque, c'est aussi de prévoir une évaluation à mi-parcours du contrat de plan en 2003, c'est-à-dire que nous rentrons dans une aire de planification décentralisée et démocratique. Je crois encore à la planification, pour répondre à une question posée; je ne me sens pas complètement de la couleur du mur qui est tombé il y a quelques années à Berlin pour pouvoir parler, sans aucun complexe, d'une planification démocratique et décentralisée. En tout cas, c'est ce que nous essayons de construire en France, en Nord - Pas-de-Calais. Pour cela, il faut renforcer l'évaluation publique et contradictoire, et prévoir une évaluation à mi-parcours afin d'infléchir les décisions prises qui ne doivent pas être figées pour sept ans, mais simplement pouvoir également être révisées au bout d'un contexte à mi-parcours.

Pour mettre en place l'ensemble de ces éléments, la région Nord - Pas-de-Calais, en parallèle de l'Etat, a lancé en débat un document d'orientation régionale qui n'est pas ce que l'on appelait avant le plan régional, mais un document beaucoup plus simple et beaucoup plus ramassé qui fait état d'un certain nombre de propositions de réflexion, tant sur la méthode que sur le fond de ce qu'il faut contractualiser avec l'Etat. Un certain nombre de partenaires ont répondu à notre appel et en débattent également avec nous. Ce document a été diffusé à environ cinq mille partenaires, collectivités, associations. Il est en débat. Le président Delebarre est en train de le porter en débat auprès des deux assemblées départementales des grandes communautés urbaines et nous espérons que, d'ici la fin du mois de juin, nous

pourrons avoir – en même temps que le préfet aura son mandat de négociation – un mandat de négociation pour le Conseil régional Nord - Pas-de-Calais, un mandant ayant été négocié avec ses principaux partenaires territoriaux et ses partenaires économiques et sociaux, au premier rang desquels le CESR, afin de commencer la négociation d'un contrat de plan qu'on espère différent des trois précédentes générations.

Pierre-Jean Lorens

## **Les contrats de plans Etat - Région en France**

**Guy Vattier**

Vice-Président délégué au Plan et  
au Contrat de Plan Etat-Région – Région Lorraine

### **Introduction**

Il m'est agréable de vous présenter aujourd'hui l'expérience lorraine en matière de contractualisation, notre région étant actuellement en pleine préparation de son prochain Plan et Contrat de Plan Etat-Région.

Le Conseil Régional de Lorraine a souhaité construire son Plan en suivant une démarche principalement fondée sur une stratégie de développement. Elle a choisi de définir ses orientations et sa stratégie avant de les confronter à celles de ses partenaires. Le croisement de ces différentes logiques permettait d'élaborer un Plan en privilégiant le partenariat et la notion de projet.

Dans cet esprit de partenariat et d'expression de la volonté collective, le Conseil régional de Lorraine et les quatre Départements lorrains ont décidé de signer un protocole d'orientation commune, garantissant une solidarité des acteurs locaux dans la définition d'un projet commun et dans la négociation du futur contrat de plan.

Je me propose de vous présenter dans un premier temps le contexte de l'élaboration des contrats de plan en France et les questionnements qui se posent face à son évolution, puis dans un deuxième temps la méthode que nous avons choisie de mettre en place en Lorraine pour tenir compte de cette situation.

## 1. L'évolution des contrats de plan en France :

Les contrats de plan servent de support à la programmation d'actions communes à l'Etat et aux régions, reprenant leurs objectifs déclinés en actions ainsi que leurs financements. Leur durée a été calquée avec celle des fonds structurels européens pour une meilleure concordance et un appui potentiellement plus important.

Il faut rappeler en préliminaire que la durée du Plan et du Contrat de Plan s'est considérablement allongée, passant de cinq à sept ans. Il est prévu de contracter une programmation ferme et définitive sur les quatre premières années, d'effectuer un premier bilan puis de réorienter ou d'ajuster si nécessaire les actions pour les trois dernières années. Ce prochain plan se doit donc d'être évolutif, axé sur des projets forts et consensuels, répondant au souci de développement durable du territoire.

Les prochains contrats devront *promouvoir un autre type de développement inscrit dans la durée et qui s'attache à la fois à la création d'emplois et à leur caractère durable*. Telle est la position de l'Etat. Elle rejoint sur ces points précis les préoccupations des régions. Ces contrats devront porter une attention particulière à la réduction des inégalités sociales et mettre en place une solidarité au profit des populations et des territoires plus fragiles ou confrontés à des mutations profondes.

Le volet territorial de ces contrats portera sur les actions favorisant le développement local et une meilleure organisation du territoire. Il donne le jour à un nouveau type d'engagement de l'Etat avec les nouveaux contrats d'agglomération et de pays. Ainsi, les contrats de plan pourront pour la première fois servir de cadre à des contrats de pays et des contrats d'agglomération. Cette volonté d'appuyer la politique d'aménagement du territoire sur des organisations territoriales présentant une plus grande pertinence géographique, économique et sociale est une nouveauté.

Ce nouveau cadre pose de nombreuses questions. Tout d'abord, il faut rappeler que les modalités d'application de cette volonté politique ne seront précisées qu'à la promulgation de la loi pour

l'aménagement et le développement durable du territoires et de ses décrets d'application.

Cependant, ceci démontre bien que les territoires auront une plus grande marge de manœuvre qu'auparavant, et que l'on s'achemine vers un changement du rôle de l'Etat. Il passerait d'un Etat organisateur et aménageur du territoire à un Etat incitateur .

En effet, pris dans l'étau de la construction européenne, et face à une réduction de ses moyens, il concentre son action sur les territoires les plus dynamiques. Ne s'acheminera-t-on pas petit à petit vers un nouveau modèle français ? Les futures lois sur l'intercommunalité et l'aménagement du territoire ne renvoient-elles pas à l'initiative des territoires ?

Tous ces éléments poussent à croire que le principe d'égalité serait remis en cause au profit du principe d'équité, ce qui aurait pour conséquence de bouleverser l'équilibre actuel des territoires. Quid des territoires les moins à même de définir leur propre politique d'aménagement et de développement ? L'Etat pourra-t-il rester le garant de la cohésion nationale ? Voilà les questions que peuvent se poser les régions, constituées pour la plupart de zones développées de façon hétérogène.

En outre, les contrats de plan semblent devoir participer à la mise en œuvre à la fois de la politique régionale communautaire, des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire et des schémas de services collectifs. Or, nombre de ces éléments ne sont pas encore arrêtés. La vision du futur est encore bien incertaine. La Lorraine, région en reconversion industrielle, a, par le passé, fortement bénéficié des fonds structurels. Aujourd'hui, le zonage européen est en redéfinition, et un certain désengagement semble se profiler. Ceci implique l'obligation pour une région comme la nôtre d'inciter les acteurs locaux à changer d'optique et à mettre en place une politique de projets plus volontariste afin de bénéficier d'un soutien communautaire moins structurel.



## 2. Une nouvelle méthode

Face à ces questionnements et aux incertitudes législatives et réglementaires, le Conseil régional de Lorraine a fait le choix d'une méthodologie ouverte et évolutive, lui permettant de construire un projet fort pour son territoire. Dans cette optique, les élus régionaux ont défini trois grands principes directeurs qui allaient conduire l'ensemble des travaux afférant à l'élaboration du Plan lorrain, pour apporter aux lorrains une réponse à leurs attentes, notamment en ce qui concerne l'emploi, et pour s'assurer de l'exemplarité des politiques publiques proposées.

Ces principes sont les suivants :

- **Une exigence principale : la qualité.** Nous avons voulu démontrer la spécificité lorraine, l'apport de la Lorraine à la France. La qualité est le dénominateur commun de toutes les propositions.
- **Finalité de l'action :** Il faut replacer l'homme au cœur du projet. Principe qui garantit une plus grande adhésion, constitue la base de la légitimité électorale et répond aux attentes les plus fortes (telles que l'insertion professionnelle, l'amélioration du cadre de vie, l'activité des entreprises).
- **Un choix de méthode :** l'élaboration du projet régional, puis la contractualisation, la territorialisation et pendant toute la durée du Contrat de Plan la mise en place d'une commission de suivi et d'évaluation, dans le but de contrôler l'application des programmes et de les réajuster en fonction de nouveaux paramètres.

Pour préparer le Plan lorrain et la négociation du Contrat de Plan, la réflexion a été engagée en Lorraine dès juin 1998. La méthode privilégiée est une **méthode en deux phases**.

Dans un premier temps, de septembre 1998 à mars 1999, la réflexion a été animée par un Groupe stratégique de Planification, émanation de l'Assemblée régionale. Composé de conseillers régionaux représentant toutes les tendances de

l'assemblée régionale, le groupe stratégique constitue l'instance de dialogue avec les acteurs socio-économiques pour la préparation du quatrième Plan.

Le groupe stratégique rend compte au Conseil régional des demandes exprimées sur le terrain.

Dès juin 1998, le Conseil régional a fixé trois objectifs cadres pour la réflexion qui sont :

- l'insertion professionnelle des jeunes Lorrains;
- la création d'entreprises et le développement de l'esprit entrepreneurial;
- l'affirmation du rôle déterminant du carrefour européen d'échanges que constitue la Lorraine.

Ce premier temps de l'élaboration du Plan lorrain a été consacré à l'évaluation et à l'analyse des contraintes extérieures en Lorraine, **économiques** en raison de la mondialisation, **techniques** avec les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication, **sociétales** avec l'évolution de la démographie et la métropolisation, **législatives** et **réglementaires** avec la mise en place du Schéma de Développement de l'Espace communautaire (SDEC), les lois en préparation sur l'aménagement du territoire, l'intercommunalité et l'intervention économique des collectivités.

Cette étape a permis de définir le contexte et l'environnement dans lequel le projet lorrain devrait s'inscrire. Les attentes des acteurs socio-économiques ont été mesurées par l'exploitation d'un questionnaire envoyé à 4500 décideurs lorrains, ce qui a permis d'obtenir un éclairage sur les grands enjeux et attentes des Lorrains.

Cette phase de planification s'est achevée par l'adoption par l'Assemblée régionale le 19 mars 1999 des **Orientations stratégiques** du IV<sup>ème</sup> Plan lorrain.

La deuxième phase de planification a été lancée en avril 1999 et se déroulera jusqu'en juillet 1999. Elle consiste à organiser une large concertation avec les lorrains et les partenaires du Conseil

régional, sur la base des Orientations stratégiques.

Pour ce faire, 20 Groupes spécialisés de Planification ont été mis en place, reprenant les thématiques principales mises en avant dans les orientations. Cette phase permet de présenter les Orientations stratégiques à l'ensemble des partenaires de la Région, de solliciter leur avis et leurs contributions.

Cette étape devrait voir émerger les partenariats possibles et les projets des différents territoires. Son objectif principal est la définition des priorités d'action et des modes opératoires les mieux adaptés.

Un deuxième temps dans cette deuxième phase nous est apparu nécessaire pour présenter le projet lorrain. De septembre à novembre 1999, onze Forums territoriaux prendront place sur l'ensemble du territoire lorrain. Ils seront animés par le Président du Conseil régional de Lorraine, afin de rencontrer la population lorraine pour échanger avec elle sur le projet lorrain, territoire par territoire, et recueillir ses attentes.

Enfin, le Conseil régional délibérera en fin d'année sur son Plan et finalisera la négociation du Contrat de Plan avec l'Etat.

Cette nouvelle démarche nous est apparue nécessaire pour mieux prendre en compte des paramètres nouveaux tels que la mondialisation, le développement durable, la construction européenne, le développement des nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC) d'une part et l'évolution préoccupante de la démographie et de l'emploi caractéristiques de notre territoire en Lorraine d'autre part.

## **Conclusion**

Les attentes et les demandes sont toujours aussi nombreuses que variées lors de l'élaboration d'un Contrat de Plan. Toute la difficulté de l'exercice consiste à définir ce qu'il est possible de réaliser réellement en fonction des moyens mis à disposition et d'effectuer des choix stratégiques révélateurs de projets que

l'ensemble des partenaires (Conseil régional et Etat) auront définis comme prioritaires.

Dans ce contexte un Contrat de Plan ne peut qu'être controversé et ne pas pouvoir prendre en compte des projets pourtant importants mais hors de proportion avec les enveloppes budgétaires qui y sont affectées.

Par ailleurs, autre écueil de cet exercice délicat, nous définissons les impératifs en fonction des données présentes. Il ne fait aucun doute que bien des événements imprévus viendront modifier nos orientations au fil des années. Nul ne peut prédire l'avenir. Qui aurait prévu au cours du IIIème Plan par exemple que surviendraient des affaissements miniers dans plusieurs communes de Lorraine ?

Autre paramètre ingérable par la Région : le versement des crédits prévus par l'Etat. Nous avons vu combien ces virements pouvaient être retardés, voire remis en cause au cours du précédent Plan, puisqu'il nous a fallu l'allonger d'une année pour espérer boucler les programmes, ce qui n'est d'ailleurs pas encore certain.

C'est pour toutes ces raisons que nous avons envisagé là encore une nouvelle méthode. Après le groupe stratégique de planification, nous comptons mettre en place au lendemain de la signature du Contrat de Plan, un comité de suivi et d'évaluation de celui-ci, afin, dossier par dossier, de vérifier l'application des décisions, ou le cas échéant de réajuster les programmes, en un mot de réduire les dysfonctionnements.

Guy Vattier

**Réactions, actualisations,  
réflexions générales**

Guy Vattier

# **La contractualisation, un outil pour le développement régional en Wallonie ?**

**Jean-Marie Agarkow**

Inspecteur général, Direction de la Politique économique  
Ministère de la Région wallonne

**Luc Vandendorpe et Vincent Lepage**

## **1. Préambule**

La présente note de réflexion a été rédigée en vue de préparer l'intervention de M. Jean-Marie Agarkow, inspecteur général de la Division de Politique économique (MRW/DGEE), dans le cadre de la journée d'étude *Contrats, territoires et développement régional* qu'organise l'Institut Jules Destrée le 11 mai 1999.

Le texte n'engage les auteurs qu'à titre personnel.

## **2. Situation actuelle**

Avant de tracer des perspectives quant à une utilisation plus systématique de la contractualisation dans les politiques de développement régional et local en Wallonie, il y a lieu de décrire brièvement le type de contractualisation appliquée à l'heure actuelle en la matière. Quelques constats s'imposent.

De manière générale, la Région wallonne, à l'instar de l'ensemble des composantes institutionnelles du pays, n'a pas déve-



loppé une forte tradition en matière de contractualisation, ce qui la distingue nettement du cas français <sup>(1)</sup>.

Pour ce qui concerne la politique économique de la Région, les premières démarches de contractualisation sont nées du partenariat avec la Commission européenne au titre de la programmation des Fonds structurels FEDER, FSE et FEOGA, singulièrement à partir de la réforme des ces Fonds qui, en 1988, généralise le principe de programmation. Entre 1989 et 1993, ce furent les Cadres communautaires d'Appui (CCA) et, à partir de 1994, les Documents uniques de Programmation (DOCUP) tels que ceux en vigueur aujourd'hui dans le Hainaut (Objectif 1), dans le bassin Meuse-Vesdre et à Aubange (Objectif 2) et dans la zone rurale éligible à l'Objectif 5b.

Le DOCUP constitue dans les faits un quasi-contrat <sup>(2)</sup> entre la Région et la Commission. En effet les deux partenaires s'engagent, en base pluriannuelle, sur :

- des objectifs à atteindre en termes méso et macro-économiques,
- des axes prioritaires et des mesures concrètes,
- les moyens budgétaires à engager,
- les mécanismes de co-décision (entre autres le Comité de Suivi qui est par essence l'instance qui symbolise le partenariat Région / Commission),
- les modalités de gestion, de suivi et de contrôle,
- la réalisation d'évaluations régulières des résultats obtenus.

Avec le recul d'une décennie, on peut affirmer que l'application de cette démarche de contractualisation globale entre la Commission et la Région wallonne est à l'origine de plans de développement nettement plus intégrés qu'auparavant : dans un

---

(1) Les Contrats de Plan Etat - Région sont le fruit d'une négociation entre, d'une part, l'Etat central (le Premier ministre et les préfets de Région) et, d'autre part, les régions. Le contrat est signé par le préfet de Région, le président de Région ayant de son côté fait délibérer le Conseil régional et le Conseil économique et social. (Philippe Chain, Chargé de mission à la DATAR, dans *L'investissement public et les acteurs du développement régional*, ouvrage du GERI édité avec le concours du Commissariat général au Plan, La Documentation française, Paris, 1997).

(2) On ne peut parler de contractualisation au sens plein du terme puisque le DOCUP est le produit d'une Décision de la Commission prise sur la base d'une proposition formulée par l'Etat membre (dans ce cas, la Région).

DOCUP, les actions de développement économique, de recherche et développement ou d'infrastructures concourent à la réalisation d'une même stratégie globale.

En outre, ces quasi-contrats entre Région et Commission ont permis – c'est vrai pour la Wallonie comme pour la plupart des régions européennes – le développement de méthodes de management public telles que :

- les analyses Forces / Faiblesses / Opportunités / Menaces au moment de poser le diagnostic socio-économique d'une sous-région et de définir les axes stratégiques du programme;
- la programmation par les objectifs : schématiquement, on définit les objectifs globaux du programme qui se déclinent en objectifs intermédiaires qui eux-mêmes se déclinent en objectifs spécifiques à une action particulière;
- un suivi des actions qui s'est de plus en plus informatisé au fil du temps : pour le DOCUP Objectif 1 Hainaut, une base de données puissante reprend la description de tous les projets cofinancés par le FEDER, leur état d'avancement ainsi que les informations financières et les indicateurs de réalisation les concernant;
- un dispositif d'évaluation continue basé sur l'expertise externe.

On peut d'ores et déjà affirmer que ces dispositifs seront renforcés dans le cadre de la prochaine période de programmation des Fonds structurels européens entre 2000 et 2006.

Jusqu'ici, généralement, la Région n'a pas répercuté cette démarche contractuelle globale au niveau des opérateurs locaux mettant en œuvre l'une ou l'autre action du DOCUP. Ici, ce sont des conventions ad hoc qui sont passées entre la Région et les opérateurs.

Une sous-région donnée peut faire l'objet pour le même DOCUP d'une multitude de conventions passées entre la Région et un ou plusieurs opérateurs locaux. Il en résulte le plus souvent une absence de stratégie intégrée au plan sous-régional.

Toutefois, dans le cadre du Programme d'Initiative communautaire PME ont été mis en place en Hainaut trois "Comités de Bassin", c'est-à-dire des cellules de coordination locale qui

visent à assurer la cohérence des projets menés par les différents acteurs, de favoriser leur orientation vers les PME ainsi que de faciliter l'accès des PME aux programmes de développement.

De plus, on relève au niveau de certaines sous-régions des initiatives s'apparentant à une démarche programmatique. A Charleroi, le programme FUTURA décline depuis 1994 sept axes d'actions prioritaires pour le développement socio-économique de la zone. Dans le Tournaisis a été conçu un programme d'action intégré en matière touristique. Dans les deux cas, les opérateurs locaux concernés déterminent les projets particuliers qu'ils souhaitent mettre en œuvre à travers le prisme des stratégies qu'ils ont définies.

### **3. Vers un nouveau mode de contractualisation**

Le système en vigueur aujourd'hui en matière d'animation économique locale présente une série d'inconvénients :

- en l'absence d'une stratégie intégrée à laquelle les différents opérateurs "de terrain" peuvent faire référence, les actions menées ne présentent pas toujours un degré de cohérence suffisant, que ce soit d'un opérateur à l'autre ou dans une perspective de long terme;
- on assiste au développement d'une politique d'offre de produits en lieu et place d'une politique orientée d'abord sur la demande des entreprises;
- les contrôles effectués par le donneur d'ordre (c'est-à-dire la Région) sont plus souvent axés sur le respect des clauses administratives (éligibilité des dépenses, conformité des pièces comptables, etc.) que sur les résultats des actions;
- en corollaire, on constate une démultiplication de la charge administrative liée au suivi et au contrôle, tant au niveau des services de la Région que des opérateurs eux-mêmes;
- la réflexion relative à la poursuite des actions et leur financement après DOCUP est généralement absente.

A la veille des travaux de programmation des Fonds structurels pour la période 2000-2006, il est donc logique de songer à la pertinence et à la praticabilité de nouveaux modes de contrac-

tualisation entre la Région et les opérateurs locaux impliqués dans l'animation économique.

#### **4. Modalités**

Trois principes directeurs doivent présider à l'élaboration de ce nouveau mode de contractualisation : la mise en concurrence des offreurs de services aux entreprises, la responsabilisation du (des) prestataire(s) sélectionné(s) et la pluriannualité.

##### **Mise en concurrence**

Qui dit contractualisation dit, pour les pouvoirs publics, marché public, et donc mise en concurrence des candidats potentiels par une procédure d'appel d'offres. afin de garantir la transparence quant au choix du(des) prestataire(s).

Dans le cas qui nous occupe, l'appel à propositions s'adresserait aux organismes publics ou assimilés (fédérations professionnelles, chambres de commerces,...) détenant une compétence avérée dans l'accompagnement des PME et le soutien à leur développement. L'adjudicataire du marché agirait en qualité d'intermédiaire auquel la Région confierait la prise en charge d'un dispositif d'appui aux PME comprenant la fourniture d'un certain nombre de services partagés (par ex. un centre d'entreprises ou une structure de veille économique) ou individuels (par ex. la gestion d'un dispositif d'audits).

Partant de là, un cahier des charges doit être rédigé afin de préciser, entre autres : les qualifications requises de l'adjudicataire, une description détaillée des missions, les objectifs quantitatifs à atteindre, les actions à mettre en œuvre, les types de bénéficiaires, etc.

La réalisation de ce type de marché de services nécessitant la mobilisation de compétences nombreuses et diverses, on peut imaginer de le découper en plusieurs lots distincts (par exemple, veille économique et diffusion d'informations générales;

accompagnement de dossiers d'aide publique; hébergement de TPE et réalisation de plans d'affaires; etc.).

Une alternative permettant de rencontrer cette nécessaire pluridisciplinarité consisterait à attribuer le marché dans son ensemble à un consortium de prestataires (Groupement d'Intérêt économique, Association momentanée) qui coordonneraient leurs interventions en fonction de leurs *core business* respectifs.

Pour entrer en ligne de compte, le candidat prestataire devrait répondre à un certain nombre de pré-requis, tels que :

- se référer à un plan de développement transversal qui aurait été défini au niveau de la sous-région à partir d'une analyse Forces / Faiblesses / Opportunités / Menaces : à l'image d'un DOCUP, ce plan intégrerait pour la période considérée les différents axes stratégiques de développement, les actions à entreprendre, les moyens nécessaires et la quantification des résultats globaux et spécifiques à atteindre;
- créer en son sein une unité de production bien distincte dévolue aux actions de développement économique;
- se doter d'une cellule d'analyse, de prospective et d'évaluation.

Les offres déposées dans le cadre de cette procédure de mise en concurrence seraient évaluées à partir de l'expérience acquise par les candidats, de la qualité et de la cohérence de leurs propositions et de l'adéquation des actions envisagées au regard des besoins des PME.

## **Responsabilisation**

De manière à optimiser l'impact des actions d'animation économique auprès du tissu de PME, il est indispensable d'accroître la responsabilisation des opérateurs tout en allégeant la charge de gestion administrative.

A cette fin, le suivi des actions devrait principalement être fondé sur l'appréciation tant de l'ampleur et de la qualité des actions menées que de leurs résultats.

Au niveau des indicateurs de réalisation, des progrès significatifs ont déjà été accomplis ces dernières années par la Région et les opérateurs dans la quantification des actions menées. Cet important travail commun a porté tant sur la définition des indicateurs que sur leur mode de récolte et de stockage informatique. Ainsi dans le cadre du DOCUP Objectif 1 Hainaut, les cinq intercommunales de développement économique délivrent chaque trimestre des fichiers informatiques relatifs aux entreprises bénéficiaires et à sept indicateurs liés directement aux services prestés <sup>(3)</sup>.

En ce qui concerne l'impact des actions, on peut imaginer de construire des indicateurs à partir des questions suivantes : quel impact sur le volume d'emploi des entreprises bénéficiaires ? quelle évolution de leur chiffre d'affaires total et / ou à l'exportation ? combien de candidats entrepreneurs accompagnés ayant effectivement créé leur société ? quelle part des jeunes entreprises bénéficiaires ayant passé le cap des trois années d'existence ?

Le suivi des prestations serait essentiellement basé sur ces deux types d'indicateurs <sup>(4)</sup>. Un Comité d'Accompagnement, soutenu par une expertise externe indépendante, se réunirait périodiquement pour juger de l'état d'avancement des actions et de leurs impacts. Le versement des tranches successives serait conditionné à la réalisation des objectifs fixés à la signature du "contrat".

Ce faisant, la nature du partenariat établi entre la Région et les opérateurs "de terrain" serait sensiblement modifiée, la première laissant une plus grande marge de manœuvre aux seconds sur le plan opérationnel, mais à la condition que les résultats correspondent aux objectifs fixés *ex-ante*.

---

(3) Contacts établis, dossiers accompagnés, pré-audits réalisés, TPE hébergées, plans d'affaires réalisés, prestation de conseils et PME bénéficiaires d'adjoints de direction.

(4) Le choix des indicateurs de réalisation et d'impact qui serviront de base à l'évaluation continue des actions est un aspect central du dispositif envisagé. Ils doivent répondre à une triple condition : (1) être cohérents eu égard au contenu des actions, (2) être aisément quantifiables et vérifiables et (3) se fonder sur des définitions et notions partagées par l'ensemble des intervenants.

Le suivi étant beaucoup plus qu'auparavant fondé sur la quantification des actions et de leurs impacts, les opérateurs devraient se doter en interne de cellules d'analyse et d'évaluation capables de récolter et d'interpréter les données relatives aux interventions (pour mémoire, ce point avait été repris plus haut parmi les pré-requis du cahier des charges).

Ce dispositif nécessite donc un certain investissement tant chez les prestataires qu'au niveau des services concernés au sein de la Région, mais il sera compensé par l'allègement la charge administrative liée à l'établissement, la justification et le contrôle des pièces comptables.

### **La pluriannualité**

Le troisième principe directeur de ce nouveau mode de contractualisation réside dans la pluriannualité. Le contrat passé lierait les parties pour une période de minimum cinq ans : par exemple sous la forme de trois ans renouvelables.

Cette base pluriannuelle serait de mise tant pour la programmation des actions et des objectifs à atteindre que pour les moyens disponibles (engagements pluriannuels). Avec un budget affranchi de l'annualité stricte, les prestataires pourraient faire correspondre au mieux leurs dépenses aux investissements humains et matériels que nécessitent leurs interventions.

Enfin, il va de soi qu'un tel dispositif a autant de sens pour les zones bénéficiant des financements communautaires que pour celles n'en bénéficiant pas (ou plus).

## **5. Conclusion**

Le mode de contractualisation pratiqué entre la Commission européenne et la Région wallonne pour la programmation des actions cofinancées pas les Fonds structurels a indéniablement permis à la fois une plus grande cohérence des actions de développement économique, une responsabilisation accrue des acteurs régionaux à l'égard des résultats à atteindre et enfin le

développement accru d'un certain nombre d'outils de management public.

De tels bénéfices pourraient être attendus d'une répercussion de cette démarche contractuelle globale au niveau des opérateurs locaux mettant en œuvre des actions d'animation économique. La présente note en a exposé, à titre exploratoire, les principes et modalités de mise en œuvre <sup>(5)</sup>.

Une telle évolution implique des contraintes et devoirs spécifiques dans le chef des opérateurs locaux (mise en concurrence, responsabilisation accrue,...), mais elle devrait également contribuer à une stabilisation à plus long terme de leur financement, à un allègement de la charge administrative liée au suivi et enfin à une meilleure reconnaissance de leur rôle d'acteurs du développement.

En conclusion, la politique de développement économique menée par la Région wallonne et cofinancée par les Fonds structurels européens contient déjà un certain nombre d'éléments relevant d'une approche transversale et contractuelle, mais ces éléments sont encore épars et ne sont pas encore intégrés dans une démarche globale.

Presque toutes les pièces du puzzle sont là, il reste à les assembler. La perspective est moins de créer de nouvelles structures et de nouvelles procédures que d'assurer la cohérence du dispositif existant.

Il s'agit de faire le bilan des différentes expériences mises en place avec l'aide des Fonds structurels dans les zones d'Objectif 1, 2 et 5b et de s'en servir comme levier pour une politique régionale menée par la Wallonie à l'échelle de la Wallonie.

---

(5) Il est à noter qu'à ce système de contractualisation globale pourrait être intégrée la notion de sanction du marché à l'égard des services prestés, par exemple via :

- des enquêtes de satisfaction auprès de groupes de PME bénéficiaires;
- la présence de représentants des entreprises au sein du comité d'accompagnement du marché;
- le financement partiel des opérateurs via la demande (par ex. sous la forme de "chèques-services" à la disposition des bénéficiaires potentiels).



Jean-Marie Agarkow

## **Les contrats : difficultés et opportunités**

**Alain Lesage**

Directeur du Département Economie et  
Recherche et Développement de  
l'Union wallonne des Entreprises

C'est comme témoin que vous m'avez invité à prendre la parole et je n'ai donc pas préparé un texte académique sur le thème de la contractualisation. Je préfère vous livrer les quelques idées suggérées par une écoute attentive de vos débats aujourd'hui.

Tout d'abord, je voudrais vous faire part d'un étonnement. D'un point de vue d'entreprise, que l'on puisse s'interroger pendant une journée sur la pertinence du contrat, vous en conviendrez, c'est un peu étonnant.

Mais, à bien y réfléchir, ce débat est pourtant nécessaire.

Il y a deux façons, antinomiques, de formaliser les relations entre les personnes : par contrat ou par décret, c'est-à-dire par une décision négociée ou par une décision unilatérale. Et cette tension existe aussi dans le monde de l'entreprise. Pour mener son action, l'entreprise a besoin d'une décision en dernière instance qui n'est pas négociable. Et l'objectif de qualité totale, apparu dans les grandes entreprises au cours des années 1980, consistait notamment à réintroduire du contrat entre les services, entre les départements, au sein même de l'organisation industrielle.

Cette question n'est donc pas très différente, dès lors que l'on considère l'Etat dans son rôle d'opérateur et que l'on s'attache à rechercher une meilleure efficacité dans la prestation des services publics.

Mais ceci m'inspire une deuxième remarque. Il me semble que vous avez eu deux débats différents. Et une des questions posées cet après-midi en atteste. Jusqu'à quel point une démarche de contractualisation est-elle acceptable sur le plan de l'organisation politique. Respecte-t-on vraiment les principes démocratiques en négociant un contrat entre deux institutions qui dépendent en ressort ultime de la tutelle du même Etat ? Ne faudrait-il pas toujours décider au terme de débats publics au sein d'un parlement élu ?

Je crois que cette question n'est pertinente que pour la décision relevant du pouvoir législatif, qui inscrit les objectifs politiques dans les textes de loi, mais non pour celle relevant du pouvoir exécutif qui définit comment atteindre ces objectifs en pratique.

Ainsi, tout à l'heure, Francis Bismans ou François Burhin nous ont donné des raisons très convaincantes en faveur d'une contractualisation. Mais, ensuite, des exemples français nous ont surtout montré l'énorme difficulté à mettre celle-ci en œuvre. Or, ces difficultés ont été exprimées dans un domaine, celui de la gestion territoriale, où le contrat ne trouve peut-être pas sa meilleure application. En matière de gestion territoriale, on reporte au niveau local la responsabilité et la charge de définir des objectifs de politique générale, ce qui est précisément le rôle de l'Etat. Sauf à organiser celui-ci sur le modèle fédéral, ce qui n'est pas le cas de la France, et ce qui n'est pas le cas de la Wallonie (les provinces ou les arrondissements ne sont évidemment pas des entités fédérées de la Région), on s'inscrit forcément dans l'hypothèse d'une déconcentration et non dans celle d'une décentralisation qui supposerait un transfert du pouvoir de décision. J'avoue dès lors ne pas bien saisir la teneur ou la nécessité d'une "déconcentration", néologisme proposé ici par l'un des orateurs français.

C'est bien cette question au fond paradoxale, "contrats, territoires et développement régional", qui était proposée à vos réflexions. Et j'y reviendrai donc dans un instant. Je voudrais d'abord évoquer un troisième commentaire liminaire : il porte sur la notion de subsidiarité. Pourquoi défendre l'idée même d'une contractualisation ? C'est d'abord, me semble-t-il, pour une

raison de principe. Nos démocraties parlementaires et nos économies de marché, même lorsqu'elles sont sociales et améliorées, reposent d'abord sur l'individu et se sont bâties par opposition au pouvoir absolu d'un "Etat incarné". L'idée d'un contrat dans la gestion publique me paraît fondamentale parce que, dans sa capacité à négocier, elle reconnaît à l'autre une existence. La contractualisation est donc un corollaire tout à fait naturel de la subsidiarité, qui ne consiste pas uniquement en l'octroi d'un pouvoir au niveau le plus adapté – ce niveau doit couvrir la zone où s'applique réellement la compétence, et incidemment ce niveau n'est pas forcément le "plus proche possible" du citoyen – mais qui consiste aussi en l'octroi d'un pouvoir seulement lorsque les individus ou leurs associations ne suffisent pas à organiser une régulation satisfaisante.

Cette vision extrême de la subsidiarité trouve son exact contraire dans le système hiérarchique strictement pyramidal qui est celui du modèle administratif hérité du XIX<sup>ème</sup> siècle. Pourquoi ce siècle a-t-il produit à la fois une société basée sur la liberté individuelle et un modèle d'organisation aussi centralisé ? Je pense qu'on a rappelé très clairement, au début de cette réflexion, pourquoi le modèle doit évoluer et ceci est fondamentalement lié aux mutations techniques.

Les nouvelles technologies de l'information nous permettent aujourd'hui de gérer des systèmes complexes très décentralisés sans devoir supporter d'autres coûts que ceux d'une centralisation et d'une circulation adéquate des données. Ceci n'était pas possible au siècle passé. Ces mêmes mutations élargissent désormais notre horizon au monde, ce qui avive la concurrence et nous oblige à nous adapter de plus en plus vite. La technologie rend donc possible ce que la mondialisation impose. Nous devons réformer la gestion publique, parce qu'une gestion décentralisée est moins coûteuse et plus adaptable. Au delà d'une question de principe, nous devons défendre un mode d'organisation basé sur le contrat pour des raisons d'efficacité.

Le contrat implique évidemment comme condition *sine qua non* l'existence d'alternatives et la possibilité d'une évaluation. Je

rejoins en cela les remarques qui viennent d'être formulées par Jean-Marie Agarkow. Derrière l'idée de contrat, vous avez la mise en concurrence d'opérateurs et le fait de confier une mission à l'opérateur jugé le plus performant pour la mener à bien. C'est en cela que le contrat négocié permet d'atteindre plus d'efficacité qu'un système totalement hiérarchique.

En outre, la mise en concurrence systématique doit s'appuyer sur un professionnalisme renforcé et sur une véritable culture de l'évaluation, non pas seulement chez les opérateurs, mais aussi dans l'administration qui est donneur d'ordre. Je voudrais vous donner un exemple d'une démarche qui est manifestement porteuse de progrès. En matière de recherche et développement, on a dit plus avant que l'évaluation allait de soi puisque le chercheur contrôle lui-même et fait évoluer son projet au fur et à mesure de ses besoins. En vérité, ceci ne résout rien parce que rien n'assure qu'au terme de ce processus, le chercheur respecte encore les objectifs politiques généraux que l'on pourrait avoir fixés, et, en l'absence d'un regard extérieur, le chercheur pourrait suivre son libre chemin sans préoccupation particulière, par exemple, pour une valorisation économique de son projet ou pour le développement de l'excellence dans l'institution à laquelle il appartient. Il y a quelques années, la Hollande a institué une évaluation systématique de ses recherches. Ce pays appartient à cette culture, anglo-saxonne au sens large, où, ce fut évoqué tout à l'heure, l'évaluation paraît mieux acceptée. Au départ, elle fut pourtant très mal acceptée par le monde universitaire hollandais. Cependant, en quelques années, un milieu universitaire qui était en retard, mal connu au plan international, est parvenu à se hisser dans plusieurs domaines à un niveau de grande reconnaissance internationale, par une opération d'évaluation continue, restée intra-universitaire, c'est-à-dire que n'y furent mêlés ni le politique, ni l'industrie qui sont des consommateurs de services universitaires, mais qui fut bien inter-universités et menée dans une réelle transparence. Ceci doit nous rendre optimistes sur les possibilités de progrès et de développement, dès lors que l'évaluation rentre dans les mœurs.

Revenons à la matière qui nous occupe aujourd'hui. Comment faire entrer du contrat dans la démarche d'aménagement du territoire ? Je l'ai indiqué, on se trouve là dans un domaine où le principe d'un contrat trouve moins bien à s'appliquer. Il s'agit de définir des priorités en matière de travaux, ce qui est quantifiable, mais aussi et surtout en matière de développement local, ce qui l'est moins. A défaut d'objectifs précis, pas de critères d'évaluation et, forcément, pas de résultats à évaluer. Cette question est difficile. Peut-on accepter d'autres critères que strictement quantitatifs ? Je crains que l'introduction de critères qualitatifs ne soit souvent un alibi, un refuge pour éviter de prendre des engagements trop clairs. Si je m'en rapporte à nouveau au monde de la recherche, les critères purement bibliométriques sont vivement critiqués, mais simultanément, on doit admettre que les unités, les individus, les chercheurs qui réunissent les meilleurs scores sur les critères bibliométriques sont souvent aussi ceux qui rendent le meilleur service à la collectivité. Il existe probablement une bonne corrélation entre les deux, bien qu'on ne dispose pas de critère aussi précis pour mesurer comment le second objectif est atteint. La difficulté peut donc être contournée et il faut surtout éviter l'évaluation alibi.

Concernant la gestion territoriale, et particulièrement le schéma de développement de l'espace régional (SDER), je pense qu'il faut y introduire le plus possible de projets individuels, de projets de territoire qui ont leur cohérence économique propre, en faisant en sorte qu'au niveau de la région centrale, on ait des critères très forts sur la procédure pour y arriver. On distingue ainsi le rôle de l'Etat comme opérateur, de son rôle comme régulateur. Décentralisation dans un cas, concentration dans l'autre.

Qui sont alors les interlocuteurs légitimes ? Quelle est la zone optimale sur laquelle travailler ? Pour quel type de projet ? Quels sont les types de critères à utiliser ? Tout cela doit être strictement défini par le niveau régional. Mais, il est clair qu'un SDER qui émanerait uniquement de l'autorité centrale n'est tout simplement pas applicable, par manque d'adhésion au projet.

En conclusion, je voudrais évoquer cinq éléments qui me semblent ressortir de vos discussions.

D'abord, je pense que depuis une dizaine d'années s'est vraiment établi un paradigme nouveau, fait de développement local, de territoire comme facteur de développement, de coresponsabilité, d'adhésion des acteurs et de mise en réseau, de prédominance de l'immatériel sur le matériel. Et il est tout de même assez étrange que tout cela soit apparu au moment où a vraiment commencé la prise de conscience de la mondialisation, comme si l'on avait besoin de retrouver une identité et de croire que l'on peut encore agir sur un destin qui paraît nous échapper de plus en plus.

Deuxièmement, je crois qu'on a fait un grand pas en Région wallonne, en comprenant que l'aménagement du territoire n'est pas une politique à part, alors que pendant très longtemps, on a fait de l'aménagement du territoire à côté du développement économique régional. L'effort qui est fait aussi en Région wallonne depuis l'an passé, à l'occasion des réformes du CWATUP et du RGPE, afin de mettre en synergie différents ministères, bien difficilement sans doute, est encore un pas plus grand.

Mais il n'y a pas de développement possible sans un cadre général dans lequel s'inscrire. Il est indispensable que la Région fixe des objectifs, des stratégies et pour fixer ces objectifs, ces stratégies, elle doit avoir la capacité de se projeter dans le futur. A ce stade, je ne crois pas que le SDER soit vraiment un projet de développement à dix ans. Ce dont la Wallonie a le plus besoin, c'est d'une cohérence, et c'est au niveau wallon que la cohérence peut se faire, pas à un échelon infrawallon. On ne fait pas non plus du développement local à n'importe quelle échelle. Il faut un minimum d'acteurs. Il faut un minimum de moyens. Il faut du professionnalisme. Il serait intéressant de réfléchir à quelle est la masse critique nécessaire pour intervenir efficacement.

Quatrièmement, la Région wallonne ne souffre pas d'un déficit d'initiatives locales. Bien au contraire, il y en a des multiples à l'échelle de toutes les communes pratiquement. Ce qui manque

bien entendu, ce sont les interrelations, c'est la mise en réseau. Je crois vraiment que c'est là que l'on peut agir. Et c'est pour là qu'il faut des éléments fédérateurs.

Enfin, dernière remarque. Je pense qu'on ne peut pas fonctionner sans des espaces, pays, communautés urbaines, ou autres, qui sont des espaces de solidarité territoriale. Si on ne fonctionne qu'avec des espaces à géométrie variable, on n'arrivera pas à la finalité du développement territorial qui est, justement, de créer des synergies entre tous les éléments du système. Nous devons réfléchir à la meilleure échelle spatiale pour ce développement territorial. Je ne pense pas qu'il se fonde sur des institutions existantes, mais plutôt sur une cohérence socio-économique et sur un vécu commun. Il n'y a pas de projet si les gens pour qui il est conçu ne veulent pas le mettre en œuvre ensemble. Donc, il faut faire émerger, par des processus très démocratiques, ces espaces de solidarité et je crois qu'ils sont indispensables sur le plan du développement territorial.

La contractualisation n'est pas simple à instaurer. Elle comporte plus de forces que de faiblesses et elle est porteuse de progrès. Mais elle sera essentiellement ce que son élaboration progressive en fera, ce que l'évaluation en fera, ce que les sanctions en feront et surtout, elle dépendra du poids et de l'engagement des acteurs. Je crois que les expériences françaises décrites plus haut évoquaient très justement les difficultés des contrats et leurs opportunités.



Alain Lesage

## **Cinq remarques sur la contractualisation, les territoires et le développement régional**

**Bernadette Mérenne-Schoumaker**

Professeur de Géographie économique à l'Université de Liège

Les organisateurs de cette journée d'étude m'avaient demandé de ne pas préparer d'intervention mais seulement d'écouter et de réagir. J'ai suivi avec beaucoup d'intérêt les exposés et j'ai beaucoup apprécié ce qui a été dit. Dès lors, que dire encore ?

En fait, les exposés entendus m'amènent à formuler **cinq remarques** :

1. La plupart des interventions traduisent bien les **paradigmes nouveaux** qui émergent depuis une petite dizaine d'années : le développement local, le territoire facteur de développement, la coresponsabilité des acteurs, leur mise en réseau comme la mise en réseau des territoires, la préséance de l'immatériel sur le matériel, ... Tout se passe ainsi, comme si à l'heure de la mondialisation, il était impérieux de retrouver des racines profondes, de s'inscrire dans un espace à taille humaine sur lequel on a le sentiment d'avoir une certaine emprise.
2. La Région wallonne semble de plus en plus prendre conscience que la politique d'aménagement du territoire ne peut être une politique à part, déconnectée du développement économique et des autres politiques. C'est un pas important car aménager un territoire, ce n'est pas seulement tenter de mettre de l'ordre dans les répartitions spatiales (faire du *physical planning*) mais encore mettre en système un territoire et ses acteurs. La création récente de la CPDT (Conférence permanente du développement territorial) et les travaux en cours confiés aux trois grandes universités s'inscrivent, par ailleurs, très bien dans cette **volonté de transversalité**.

3. Le concept de **développement local** – que j'ai beaucoup étudié et aussi pratiqué en Région liégeoise dans le cadre du Groupe LEDA (où M. Frédéric, directeur de la Socran, a joué un rôle actif) – implique quelques règles. Il est impossible sans un cadre général qui fixe les objectifs à atteindre, les stratégies à mettre en œuvre, les choix majeurs et qui facilite la coordination entre les acteurs et les projets; souvent, ce cadre est déterminé par les Etats ce qui doit signifier chez nous la Région wallonne. En fait, la Wallonie ne manque pas de projets mais elle manque surtout d'un grand projet initié par l'État Wallon, projet qui devrait fédérer et organiser toutes les initiatives. Le développement local implique aussi une masse critique d'acteurs, d'où des cadres territoriaux d'une certaine taille et non la juxtaposition d'une multitude de micro-actions prises un peu partout. De même, il n'y a pas de réel développement local sans un diagnostic préalable, sans une évaluation *ex-ante* et *ex-post* et aussi en cours de programme. En outre, le développement local implique un réel professionnalisme et pas seulement des bonnes volontés. Enfin tout indique qu'une des plus grandes difficultés est la mise en réseau des projets ce qui implique celle des acteurs ce qui est généralement très difficile en raison des nombreuses baronnies ...
4. Attention aux mythes et aux modes ! Les **contrats** sont sans aucun doute des outils qui présentent de nombreux avantages en matière de développement territorial mais ce ne sont que des outils ! Leur efficacité, leur pertinence dépend et dépendra – comme l'ont bien montré les expériences françaises – de leur mode d'élaboration, d'évaluation, de sanction et surtout de l'engagement des acteurs tant du "haut" que de la "base".
5. Enfin, le développement régional comme les contrats territoriaux posent, pour la géographe que je suis, le problème des **échelles spatiales**. Si je puis admettre que pour certains contrats ponctuels, on joue à géométrie variable, je ne crois pas – comme Luc Maréchal semblait le dire – à la fin des "territoires généralistes". Ceux-ci me semblent indispensables car comment intégrer différentes actions et mesures si les espaces diffèrent avec chaque projet ? Je pense d'ailleurs que ces territoires généralistes devraient correspondre à des

entités dirigées ou représentées par des partenaires démocratiquement élus et donc responsables devant les citoyens et émerger comme de vrais espaces de solidarité où les habitants décident d'unir leur destin et de cheminer ensemble vers l'avenir, certains projets concernant peut-être une partie d'entre eux et d'autres, d'autres groupes. A mon sens, ces nouveaux territoires généralistes ne peuvent ni être les provinces (souvent trop grandes pour de tels projets), ni même les arrondissements mais de nouveaux regroupements de communes en "communautés", "pays" ou "réseaux". D'où l'intérêt d'une réflexion sur ce thème, réflexion que nous avons entamée il y a deux ans avec notre collègue, M. Herbiet, professeur de Droit public et administratif à l'Université de Liège, à la demande de la Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine (DGATLP) de la Région wallonne.

Bernadette Mérenne

## ***Conclusions***

### **Pistes méthodologiques pour rédiger une nouvelle déclaration de politique régionale**

**Philippe Destatte**  
Directeur de l'Institut Jules Destrée

Comparaison n'est pas raison.

Cadres communautaires d'Appui (CCA), Documents uniques de Programmation (DOCUP), Programmes d'Initiative communautaire (PIC) : la Commission européenne a toutefois véritablement marqué de son empreinte les méthodes de travail – du reste souvent héritées des pays du nord – de tous ceux qui ont pu avoir accès à ses programmes.

De même, en France, les contrats de Plan Etat-Région constituent le fruit d'une très longue expérience liée à la fois à l'évolution de la planification, de l'aménagement du territoire ainsi que de la décentralisation et de la déconcentration administrative.

Dans les meilleurs cas, ces pratiques nouvelles, quand elles ont été bien menées, ont permis d'échapper aux jeux traditionnels qui privilégient les pouvoirs au détriment des acteurs, les notables au détriment des élus, les fiefs au détriment des milieux innovants. Leur vocation a été d'éviter que seules les logiques ministérielles, administratives ou encore communautaires européennes l'emportent sur les initiatives locales ou sur les visions prospectives du territoire. Dans certains cas, ces mécanismes ont permis une participation globale, c'est-à-dire de tous les acteurs, à des projets concertés alors même que, traditionnellement, les élus souhaitaient conserver la maîtrise totale des opérations.

Ce ne sont pourtant que des exceptions.

Ainsi peut-on dire que, en Wallonie comme en France, ce qui frappe trop souvent c'est – pour citer Jean-Marc Ohnet – *une distorsion permanente entre territoires institutionnels, territoires électoraux et territoires pertinents de l'action publique, du développement économique et de la démocratie*<sup>(1)</sup>. Sans nécessairement supprimer cette distorsion, il nous faut à tout le moins la gérer.

Alors que la pertinence d'un territoire se mesure à sa capacité de mobiliser ses ressources, le problème majeur reste de mettre en place les mécanismes qui permettent de passer de l'action d'Etat à l'action collective. Car, en matière de territoire et d'ingénierie institutionnelle, se pose aussi la question de l'innovation – le fait de tirer les leçons du passé. *Il y a*, dit Robert Savy, président du Conseil régional du Limousin, *des pouvoirs installés qui se sentent menacés et des pouvoirs émergents qui veulent émerger*<sup>(2)</sup>.

De la même façon qu'en France, où l'on tente actuellement de *refonder la décentralisation*<sup>(3)</sup>, en Wallonie, entité fédérée qui dispose – mais ne dispose que – de compétences précises, il faut refonder la Région avec les acteurs qui se sont ou se seront enfin reconnus comme tels dans le cadre régional, même s'ils appartiennent à un autre cadre institutionnel.

Mais, nous sommes là en plein paradoxe. Ainsi, alors que les citoyens, nous dit-on, aspirent à une contribution plus large aux grands choix collectifs, susciter le désir d'agir n'est pas une mince affaire. De même, la voie est-elle étroite entre l'expression des besoins endogènes et la capacité pour les pouvoirs publics d'activer les ressources – matérielles et immatérielles – qui y sont localisées. Reconnaissons-le, on n'a pas encore trouvé la bonne adéquation et le cadre le plus pertinent pour mener une dynamique de développement efficace, ni même pour atteindre

---

(1) Jean-Marc OHNET, *Refonder la décentralisation sur les territoires les plus pertinents de l'action publique*, dans Guy LOINGER et Jean-Claude NEMERY, dir., *Construire la dynamique des territoires...*, Acteurs, institutions, citoyenneté active, p. 57, Paris-Montréal, L'Harmattan, 1997.

(2) Georges CHATAIN, *En Limousin, un projet lourd de conflits*, dans *Le Monde*, 26 mars 1999, p. 14.

(3) Jean-Marc OHNET, *Refonder la décentralisation sur les territoires les plus pertinents de l'action publique...*, p. 55.

le seuil d'efficacité dans le dialogue comme dans l'action. *Le problème est de savoir comment afficher une politique forte, qui n'apparaisse pas comme l'expression du pouvoir régalién de l'Etat, mais qui associe l'ensemble des parties concernées à son élaboration*<sup>(4)</sup>.

### **Créer une dynamique d'excellence régionale wallonne**

Née de la réflexion française sur la pertinence des territoires et l'implication des acteurs, un modèle existe : c'est celui de l'excellence territoriale, tel que formulé par Michèle Cascalès. Pour cette professeur associée à la Faculté de Droit et de Science politique de Reims, l'excellence territoriale consiste en *la réalisation d'un projet commun partagé par la majorité des acteurs d'un territoire, de sorte que la démarche, globale et intégrée, devra mobiliser large : elle nécessitera l'émergence d'un nouvel équilibre et la mise en place de règles de fonctionnement appropriées*<sup>(5)</sup>.

Processus inscrit dans le temps et dans l'espace, l'excellence territoriale met en œuvre les instruments que nous avons considéré comme innovants dans les conclusions du quatrième congrès *La Wallonie au futur*<sup>(6)</sup> :

- la prospective, comme outil stratégique;
- l'évaluation systématique, sur base d'un cahier des charges, des objectifs et des enjeux que se sont assignés les porteurs du projet de territoire;
- les études d'impact;

---

(4) Guy LOINGER, *L'aménagement du territoire face à la globalisation de l'économie*, dans Guy LOINGER et Jean-Claude NEMERY, *Recomposition et développement des territoires, Enjeux économiques, processus, acteurs*, p. 36, Paris-Montréal, L'Harmattan, 1998.

(5) Michèle CASCALES, *Excellence territoriale et dynamique des pays*, Guy LOINGER et Jean-Claude NEMERY, dir., *Construire la dynamique des territoires...*, *Acteurs, institutions, citoyenneté active*, p. 66, Paris-Montréal, L'Harmattan, 1997.

(6) Philippe DESTATTE, *Rapport général du quatrième congrès*, dans *La Wallonie au futur, Sortir du XXème siècle : Evaluation, innovation, prospective*, p. 423-439, Charleroi, Institut Jules Destrée, 1999.



- la démarche qualité développée sur l'ensemble d'un territoire et mettant en œuvre les capacités d'écoute, de dialogue, de compréhension pour mobiliser autour du projet;
- l'intelligence économique, ses informations stratégiques, ses banques de données connectées en réseau.

### **Contractualiser l'action régionale pour atteindre l'excellence**

Pour atteindre cette excellence régionale, le processus de contractualisation des politiques pourrait se faire en Wallonie à deux niveaux et en trois phases.

Le premier niveau, c'est-à-dire celui qui s'étend sur la totalité de l'espace régional et qui porte sur l'élaboration de projets globaux d'intérêt régional, verra l'élaboration d'un contrat-plan régional wallon (CPRW).

Le second niveau sera celui de la mise en œuvre des politiques régionales adaptées au niveau local et de l'élaboration des projets locaux, c'est le niveau qui fait l'objet des Contrats territoriaux de Partenariats et de Développement. (CTPD).

### **Le Contrat-plan régional wallon (CPRW)**

Il n'y a pas de développement local sans cadre général, a souligné avec raison la professeur Bernadette Mérenne.

#### **Phase 1**

La réunion du Parlement wallon qui suivra l'élection régionale pourrait entendre le ministre-président de la nouvelle majorité annoncer la volonté de son gouvernement d'élaborer, pour la rentrée parlementaire d'octobre, un Contrat-plan régional wallon pour une durée de dix ans, soit deux législatures. Ce contrat, davantage rousseauiste que le modèle français – puisque l'exclusivité des compétences met ici l'Etat central hors jeu –

engagera le Région à l'égard des acteurs et, au delà, des citoyens.

Ce contrat rencontrera deux préoccupations. D'une part, le fait que le gouvernement en assume la dynamique et le porte au Parlement indique sa volonté de mener une politique volontariste inscrite dans la durée et ajustée par des procédures d'évaluation formelles. Les grands chantiers seront indiqués (chantiers généraux – assurer le développement durable régional, réduire les inégalités territoriales, etc. – ou chantiers plus particuliers – par exemple sur base des enjeux du Schéma de Développement de l'Espace régional wallon (SDER), comme le fait de mener une politique active d'inscription de la Wallonie dans le cadre à la fois des axes métropolitains et des euro-corridors). Ces enjeux seront bien sûr identifiés en fonction des engagements électoraux, revus à l'aune de l'accord gouvernemental.

## **Phase 2**

D'autre part, le gouvernement, conscient qu'on ne peut mobiliser les acteurs que si on a fait appel à eux dans la phase d'élaboration des grands axes politiques, lance une procédure de large consultation et de concertation sur base de ces chantiers et enjeux.

- avec les interlocuteurs consultatifs traditionnels, stratégiques et revalorisés : Conseil économique et social de la Région wallonne, Conseil de la Politique scientifique, Conseil supérieur des Villes et Communes de Wallonie, etc;
- avec les Villes, les Provinces et les Communautés française et germanophone, en établissant des cahiers des charges des attentes et implications régionales (par exemple la création d'une DRAC wallonne) ;
- et enfin, avec l'ensemble des acteurs régionaux – y compris associatifs – identifiés par secteur (économie, environnement, aménagement du territoire, etc.) par une démarche de recherche de diagnostics, catalyseur de la mobilisation pour la démarche globale.

L'objectif pour le gouvernement et pour les acteurs est triple :

- définir de manière explicite les enjeux et les objectifs quantifiés (plans de convergences vis-à-vis d'une situation fédérale ou des régions limitrophes) par secteur en recherchant les synergies transversales;
- élaborer un projet stratégique de développement territorial et citoyen à l'horizon de dix ans, destiné à définir les priorités fondées sur l'excellence et la recherche qualité;
- fabriquer et hiérarchiser les projets dans le temps et dans l'espace, en fonction des marges de financement, en déterminant la participation financière de chaque intervenant – public ou privé – et en choisissant les zones prioritaires d'actions.

Ces objectifs seront atteints au moyen d'une méthodologie définie par le gouvernement en tenant compte des expériences de consultation des acteurs pour définir les priorités de développement telles que celle menée dans le Nord - Pas de Calais à l'initiative de Michel Delebarre, celle intitulée *Poitou - Charentes 2010*, ou celle que constitue la dynamique par questionnaire du *Quatrième Plan lorrain 2000-2006*, pour lequel plus de 4000 partenaires dits privilégiés du Conseil régional ont été interrogés et un Groupe stratégique de Planification mis en place.

Par leurs moyens et par leurs expertises – à renforcer encore à cet effet -, l'administration régionale wallonne, tout comme le Conseil économique et social de la Région wallonne, devront jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre de cette phase.

Le projet ainsi élaboré – que l'on peut qualifier de "charte régionale" – doit consister en une série cohérente et articulée de propositions précises, efficaces, structurantes, intersectorielles et programmées. Il fait l'objet d'un débat et d'un vote au Parlement : c'est la Déclaration de Politique régionale.

Dès lors qu'elle est approuvée, la Charte régionale est mise en œuvre pour les matières d'intérêt régional et définie comme cadre aux matières d'intérêts territoriaux par une dynamique de contrats signés avec les partenaires institutionnels de la Région : Villes, Provinces, Communautés, para-régionaux, etc. Cette contractualisation fera l'objet d'évaluations et d'adaptations dans

des délais fixés selon les organismes. Elle fera aussi l'objet d'une publicité par l'intermédiaire d'informations et de débats parlementaires.

Dans cette perspective, les acteurs comme les institutions partenaires constituent autant de points d'appuis aux politiques définies par concertations et mises en œuvre par contractualisations.

La DPR devra également annoncer le lancement immédiat de la troisième phase : la dynamique de Contrats territoriaux de Partenariats et de Développement.

## **Les Contrats territoriaux de Partenariats et de Développement (CTPD)**

### **Phase 3**

S'inspirant à la fois du principe de subsidiarité et de l'exemple français, le quatrième congrès *La Wallonie au futur* a proposé de remailler le territoire wallon avec de nouveaux outils, de nouvelles plates-formes qui intègrent les acteurs locaux autour de contrats de développement. Nous avons d'ailleurs souligné le manque de représentation des acteurs et de la société civile (universités, entreprises, interlocuteurs sociaux, etc.) dans les outils actuels de développement local que sont les intercommunales. Nous avons souligné la nécessité d'investir les territoires infra-régionaux pertinents que sont les bassins de formation, les communautés urbaines, les pays ou les arrondissements, quelle que soit leur appellation <sup>(7)</sup>.

De son côté, le délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale, Jean-Louis Guigou, estimait que, désormais, la première des urgences consiste à *trouver des espaces pertinents susceptibles d'engendrer et de soutenir le développement*

---

(7) Philippe DESTATTE, *op. cit.*, p. 431-432.

*endogène durable et de promouvoir la démocratie locale participative*<sup>(8)</sup>.

Ainsi, soit par priorité dans les zones d'aides européennes, soit au travers de plusieurs expériences pilotes, ou peut-être en cumulant ces deux formules, le gouvernement wallon valorisera de nouveaux territoires pertinents qui se constitueront librement, peut-être pour des durées déterminées, sur les principes de l'adhésion volontaire et du pragmatisme. Transgressant les limites des arrondissements et des provinces, des entreprises, des universités, des centres d'innovations (CEI), des écoles, des intercommunales, des sociétés de consultance et de transports, des centres de formation, des écoles secondaires, etc. s'associeront dans un territoire à la fois bassin de préoccupation commune, communauté de dessein et *espace démocratique de développement*<sup>(9)</sup>.

L'ensemble des acteurs de ce territoire siégeront dans un Conseil territorial de Partenariat et de Développement qui commencera par faire l'inventaire des ressources matérielles et immatérielles disponibles et déterminera, pour dix ans, avec le gouvernement et l'administration wallonne, des actions qui seront formalisées dans des Contrats territoriaux de Partenariats et de Développement. Une Commission permanente de Prospective, de Pilotage et d'Évaluation, attachée à chaque Conseil, complètera le dispositif en lui donnant le caractère hautement professionnel indispensable.

L'Administration wallonne mettra au point des critères d'éligibilité pour le financement des Contrats territoriaux, des mécanismes de régulation pour assurer la pertinence des territoires, élaborera les règles du processus et imposera des obligations de résultats. Le succès de ces outils résidera dans la contractualisation formelle – avec explicitation rigoureuse des engagements réciproques et signature –, dans la planification des opérations du projet entre tous les acteurs, avec suivi technique et financier

---

(8) Jean-Louis GUIGOU, *Le paradoxe : mondialisation-territorialisation*, dans Guy LOINGER et Jean-Claude NEMERY, dir., *Construire la dynamique des territoires...*, Acteurs, institutions, citoyenneté active, p. 15, Paris-Montréal, L'Harmattan, 1997.

(9) Michèle CASCALES, *Comment s'élaborent les contrats de plan 2000-2006...*, dans *Pouvoirs locaux*, n° 40, mars 1999, p. 114.

à chaque étape et chaque niveau et publicité de l'évolution du projet. Il sera nécessaire, ici comme pour les contrats d'intérêt régional, de prévoir, en droit partenarial, des formules de conciliation des litiges éventuels et des sanctions en cas d'inexécution adéquate des engagements.

Ces dynamiques, menées avec souplesse, permettront d'optimiser les crédits, de multiplier les centres nerveux mais en les connectant et en leur donnant une cohérence globale, d'assurer une meilleure participation à l'ensemble. Les contrats deviendront ainsi un élément essentiel de la cohérence mais aussi de la diversité des politiques publiques. Dans un deuxième temps, les Conseils territoriaux de Partenariat et de Développement constitueront eux-mêmes, à côté des acteurs globaux, les piliers sur lesquels se construira le Contrat-plan régional wallon ultérieur.

### **Conclusion : la contractualisation, porteuse de sens**

Trois réflexions pour conclure.

D'abord, la contractualisation, formalisation dernière du partenariat, constitue un outil performant de la démocratie participative. Elle permet de donner du sens à l'action politique en responsabilisant le citoyen et en se basant sur la réalité sociale et culturelle du territoire.

Ensuite, cette contractualisation ne pourra être menée que dans le respect d'un strict équilibre entre le gouvernement de la région, son administration et les acteurs, sans dissolution de la norme régionale ni de l'action politique de l'Etat fédéré, garant de l'équité entre les habitants de la région.

Enfin, les dynamiques de contractualisation stratégique, de territorialisation, d'évaluation, de responsabilisation, d'intégration régionale, ainsi décrites, permettront de jeter les bases d'une structuration endogène et créative de la Région, loin des débats constitutionnels – actuellement gelés – tout en valorisant le

meilleur des cadres institutionnels hérités de l'Ancien Régime ou de la réforme de l'Etat.

L'expérience française nous renvoie à nous-mêmes. Elle nous rappelle, au delà des raisons qui ont présidé à la construction d'une région entre Mouscron et Welkenraedt, entre Arlon et Waterloo, que la décentralisation régionale correspond à cette triple nécessité chère au général de Gaulle : nécessité démocratique pour rapprocher les centres de décision du citoyen, nécessité économique pour libérer les initiatives locales, nécessité administrative pour coller aux réalités régionales et locales <sup>(10)</sup>.

A l'heure où, comme le souligne Jacques Cherèque, la mondialisation met en cause la République, lorsque se font sentir les effets de décohésion territoriale et de décohésion sociale, je pense, avec l'ancien ministre de l'Aménagement du Territoire, que le contrat constitue un élément de stabilité et de progrès. Organisé à notre intention propre et par nous-mêmes, notre projet de contractualisation citoyenne, régionale et territoriale, est un moyen de prouver que nous pouvons toujours agir sur notre avenir.

---

(10) Document de travail de Philippe Chain, chargé de mission à la Datar, *Les Contrats de Plan Etat-Région* du 18 octobre 1995, dans Jacques VOISARD et François LAVALLARD, *op. cit.*, p. 144.

## Participants

Agarkow Jean-Marie	Inspecteur général – Direction de la Politique économique – Ministère de la Région wallonne
Baleux Claude	Première Attachée – Ministère de la Région wallonne
Bastin Christian	Directeur – Ministère de la Région wallonne
Bataille Louise-Marie	Directrice – Union des Villes et Communes de Wallonie
Billon François-Louis	Directeur général – Régie départementale des Ruches d'Entreprises
Bismans Francis	Maître de Conférence - Université de Lille 2
Burhin François	Administrateur délégué – OGM
Cherèque Jacques	Vice-Président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle
Collet Daniel	Directeur à la Direction de la Politique économique- Ministère de la Région wallonne
Collignon Jean	Directeur des Études (Division du Budget) – Secrétariat général du Ministère de la région wallonne
De Brueler Jean	Délégué Gestion – Centre d'Action Laïque – Université libre de Bruxelles
Debie Thierry	Animateur socio-culturel – Maison de l'Urbanisme du Brabant wallon
Deconninck Mireille	Attachée – Ministère de la Région wallonne
Deguedre Renaud	Directeur général – Bureau économique de la Province de Namur
Dejardin Marcus	Assistant – Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur
Del Marmol Patricia	Journaliste – <i>L'Écho</i>
Delforge Paul	Conseiller, Adjoint à la Direction – Institut Jules Destrée
Denis Emmanuel	Premier Attaché – Ministère de la Région wallonne
Destatte Philippe	Directeur – Institut Jules Destrée
Detemmerman Vincent	Confédération Construction wallonne
Dethier Jean-Louis	Administrateur délégué – CEMAC
Devin Laurent	Secrétaire d'administration – CPAS de Charleroi



## Participants

Devouassoux Damien	Adjoint au conseiller technique chargé de la Coordination interministérielle et territoriale – DATAR
Dosimont Eric	Conseiller adjoint – CPAS de Charleroi
Fostier Jacques	Secrétaire général – Conseil économique et social de la Région wallonne
Frédéric Robert	Directeur général – Socran s.a.
Haron Raphaëlle	Sociologue – Urbaniste – CREAT – Université catholique de Louvain
Heindrichs Bénédicte	Chercheur – Faculté de Droit de l'Université de Liège
Jacobs Daniëlle	Réviseur d'Entreprises – Deloitte & Touche
Janssens Frédéric	Directeur d'administration de l'Économie et du Tourisme – Province du Brabant wallon
Kievits Janine	Chargée de Mission – Inter Environnement Wallonie
Lambot Philippe	Corporate-Manager – CGER Banque
Lepage Vincent	Attaché – Ministère de la Région wallonne
Lépine René	Gestionnaire – Port autonome de Namur
Lesage Alain	Directeur du Département Économie, Recherche et Développement – Union wallonne des Entreprises
Ligot Bertrand	Ingénieur urbaniste – IDELUX
Lorens Pierre-Jean	Directeur général adjoint chargé du Plan et de l'Évaluation du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais
Louvet Jean	Écrivain – Studio théâtre de La Louvière
Mal Jean	Wallon libre
Maréchal Luc	Inspecteur général – Division de l'Aménagement du Territoire – Ministère de la Région wallonne
Masure Luc	Économiste – Bureau du Plan
Mérenne Bernadette	Professeur de Géographie humaine – Université de Liège
Michel Delwiche	Journaliste – Groupe Sud Presse
Mommen Eugène	Ingénieur Économiste – Ministère de la Région wallonne
Morelle David	Attaché – Ministère de la Région wallonne
Nahon Sébastien	Assistant – Facultés universitaires catholiques de Mons
Nihoul Pierre	Chef de Cabinet du Ministre Michel Lebrun

Radoux Isabelle	Eurobjectifs – Binche
Roberti Fabienne	Assistante – Institut Jules Destrée
Salme Corinne	Assistante de police – Police de Charleroi
Schoon Alain	Professeur de Sciences économiques – Facultés universitaires catholiques de Mons
Taxhet Christian	Directeur d'administration – Province du Brabant wallon
Van Dam Denise	Première Assistante – Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix
Vandendorpe Luc	Premier Attaché – Ministère de la Région wallonne
Vattier Guy	Vice-Président du Conseil régional de Lorraine – Délégué au Plan et au Contrat de Plans
Volant David	Responsable formations-entreprises – Facultés universitaires catholiques de Mons
Wilkin Vincent	Économiste – IDELUX

## L'Institut Jules Destrée

- ⇒ Une société savante créée en 1938 pour étudier *l'histoire de Wallonie sous tous ses aspects*;
- ⇒ Une institution pluraliste de promotion de l'identité wallonne, service général d'éducation permanente, reconnue par la Communauté française, depuis 1977;
- ⇒ Un outil interuniversitaire de recherche sur l'histoire de la Wallonie, depuis 1986 : le **Centre d'Histoire de la Wallonie et du Mouvement wallon**;
- ⇒ Un centre interdisciplinaire de prospective portant sur le développement de la Wallonie, depuis 1987 : **le congrès permanent *La Wallonie au futur***;
- ⇒ Un opérateur dans le monde de la Francophonie, depuis 1988 : le **Centre René Lévesque**;
- ⇒ Un partenaire du ministère de la Région wallonne (depuis 1990) et du gouvernement wallon (depuis 1994);
- ⇒ La fenêtre principale de la Wallonie sur le réseau mondial de communications (*World Wide Web*) : **Wallonie en ligne** (<http://www.wallonie-en-ligne.net>), depuis 1996.

L'Institut Jules Destrée est un organisme non gouvernemental dont l'objectif est la promotion de la personnalité de la Wallonie et de la Francité à travers le monde. Ses travaux et ses éditions – dans les domaines historique, culturel, politique au sens large – démontrent son pluralisme affirmé, renforcé par l'éventail des sensibilités de ses administrateurs et collaborateurs. L'Institut Jules Destrée favorise la réflexion concernant les thèmes fondamentaux de notre société en constante mutation, et en porte les lignes de force jusqu'aux décideurs wallons.

On se fait membre de l'Institut Jules Destrée en versant 900 F sur le compte 001-2118849-57.

## **Institut Jules Destrée**

### **Conseil d'administration**

Jacques Hoyaux, *Président d'honneur*  
Jacques Lanotte, *Directeur des travaux honoraire*  
Roger Bronckaert-Mounèje, Guy Galand,  
Emile Lempereur, Abel Piraux,  
*Administrateurs honoraires*

### **Jean-Pol Demacq, Président**

Jacques Brassinne de La Buissière,  
Micheline Libon,  
Jacky Moraël,  
*Vice-présidents*  
Jean-Marie Roberti, *Trésorier*  
Philippe Destatte, *Directeur*

Edouard Baudoux, Marie-José Bragard-Humblet,  
Philippe Busquin, Alain Clara, Anne-Marie Corbisier  
Jean-Maurice Dehousse, Stéphane De Nève,  
Jean Deterville, Daniel Ducarme, Jean-Marie Duvosquel,  
Jean-Pierre Fabry, Paul Ficheroulle,  
Alberto Gabbiadini, André Grognart, Jean-Pol Hiernaux,  
Fernand Lefèbvre, Marc Lefèvre, Jean-Pierre Lemaître,  
Robert Moreau, Michel Pfeffer, Jean Pirotte,  
Anne-Marie Straus, Pierre Wintgens,  
*Administrateurs*

## **Institut Jules Destrée**

3, rue du Château – B 6032 Charleroi – Wallonie  
Téléphone : 071.47.19.75. – Télécopieur : 071.47.14.36.

9, avenue Louis Huart – B 5000 Namur – Wallonie  
Téléphone : 081. 22.10.42. – Télécopieur : 081.22.64.11.

## **Wallonie en ligne**

[http ://www.wallonie-en-ligne.net](http://www.wallonie-en-ligne.net)  
Adresse électronique : [destatte.ph@destree.org](mailto:destatte.ph@destree.org)

**Institut Jules Destrée**  
**Liste des publications**

**Collection *Notre Histoire***

DESTATTE Philippe, <i>L'identité wallonne, Essai sur l'affirmation politique de la Wallonie aux XIX et XXèmes siècles</i>	850 F
HASQUIN Hervé, <i>Historiographie et politique en Belgique</i>	850 F
HENRY Albert, <i>Esquisse d'une histoire des mots Wallon et Wallonie</i>	400 F
JORIS Freddy, <i>Les Wallons et la réforme de l'Etat, De l'Etat unitaire à l'Etat "communautaire et régional" (1890-1970)</i>	800 F
RAXHON Philippe, <i>La Marseillaise ou le devenir d'un chant révolutionnaire en Wallonie</i>	800 F
RAXHON Philippe, <i>Histoire du Congrès wallon d'octobre 1945, Un avenir politique pour la Wallonie ?</i>	500 F
ROUSSEAU Félix, <i>Wallonie, Terre romane, suivi de L'art mosan</i>	450 F

**Collection *Nos Artistes***

CANONNE Xavier, MENGEOT Chantal, <i>Arsène Detry (1897-1981)</i>	1000 F
CASO Paul, <i>Luc Perot (1922-1985)</i>	900 F
GADENNE Norbert, <i>Jean Leroy (1896-1939)</i>	900 F
VIRAY Alain, <i>Charles Counhaye (1884-1971)</i>	1000 F

### Collection *Ecrits politiques wallons*

Elie BAUSSART, <i>"Raciner" les Wallons,</i> <i>Introduction par Micheline LIBON</i>	450 F
François BOVESSE, <i>Pour la défense intégrale de la Wallonie,</i> <i>Introduction par Chantal KESTELOOT et Arnaud GAVROY</i>	400 F
Léopold GENICOT, <i>La Wallonie : un passé pour un avenir,</i> <i>Introduction par André JORIS</i>	360 F
Luc JAVAUX, <i>Combats pour la Wallonie,</i> <i>Introduction par Laurent LEVEQUE</i>	450 F
Jacques LECLERCQ, <i>Les catholiques et la question wallonne,</i> <i>Introduction par Pierre SAUVAGE</i>	360 F
Freddy TERWAGNE, <i>Inscrire la Wallonie dans la Constitution,</i> <i>Introduction par Claude REMY</i>	400 F
Marcel THIRY, <i>Lettres aux jeunes Wallons,</i> <i>Introduction par Minna AJZENBERG et Lily ROCHETTE</i>	400 F

### Collection *Etudes et documents*

BRONCHART Robert D., <i>Arthur Masson ou le partage</i> <i>du plaisir (1896-1970)</i>	650 F
DELAHAUT Jean, <i>Gastronomie wallonne d'hier et</i> <i>d'aujourd'hui</i>	650 F
DESTATTE Philippe, <i>Jules Destrée, l'antisémitisme et</i> <i>la Belgique,</i> <i>Lettre ouverte à tous ceux qui colportent des</i> <i>mythes éculés sur les Wallons et leur histoire</i>	Sur demande
DESTATTE Philippe, (sous la direction de), <i>La Wallonie</i> <i>au futur, Sortir du XXème siècle :</i> <i>Evaluation, innovation, prospective</i>	1200 F
DUPOIRIER Elisabeth, FROGNIER André-Paul, DESTATTE Philippe, <i>La Wallonie et les Régions françaises,</i> <i>Approche comparée des identités régionales, Enquête 1998,</i> JAMINON Sophie, GODEFROID Corinne, <i>Le Fonds d'Histoire</i> <i>du Mouvement wallon, Source d'une histoire à écrire,</i> <i>Premier guide au Lecteur</i>	1000 F
LOUVET Jean, <i>Le coup de semonce</i>	350 F
MOREAU Robert, <i>Combat syndical et conscience wallonne,</i> <i>Du syndicalisme clandestin au Mouvement populaire wallon</i> <i>(1943-1963)</i>	600 F
MOREAU Robert, <i>Maurice Bologne, Une vie, un combat, ,</i> <i>un objectif la Wallonie libre et prospère</i>	360 F
QUEVIT Michel, (sous la direction de), <i>La Wallonie au futur,</i> <i>Le défi de l'éducation, Actes du congrès</i>	1200 F

QUEVIT Michel, (sous la direction de), <i>Le défi de l'éducation, Actes de la conférence-consensus</i>	800 F
QUEVIT Michel, (sous la direction de), <i>La Wallonie au futur, Quelles stratégies pour l'emploi ?</i> , Actes du Congrès	1200 F
<i>Cent Wallons du siècle</i> , Catalogue de l'exposition	550 F
<i>Découverte de Charleroi, Wallonie – Charleroi, Pennsylvania</i>	700 F
<i>De la Déclaration des droits de l'Homme au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes</i> , Dixième Conférence des Communautés de langue française, Paris, 30 juin, 1er et 2 juillet 1989, Actes	570 F
<i>Vent de la liberté</i> , Catalogue de l'exposition	450 F
<i>Pratique de la citoyenneté et identités</i> , Treizième Conférence des Peuples de Langue française, Liège, 13, 14, 15 juillet 1995	850 F
<i>Wallons d'ici et d'ailleurs, La société wallonne depuis la Libération</i>	850 F
<i>La Wallonie, une Région en Europe</i> , Actes du séminaire, septembre 1995	1000 F
<i>Wallonie, terre de couleurs</i> , Actes du colloque, septembre – octobre 1996	400 F

Les commandes se font par versement sur le compte  
068-2116100-72  
de l'**Institut Jules Destrée** – B 6032 Charleroi (Wallonie)  
Les prix comprennent le port et la TVA.





## Table des matières

Philippe Destatte <i>Avant-propos</i> : Du contrat citoyen à l'excellence territoriale .....	3
---	---

### La démarche contractuelle

Jean-Louis Dethier Que peut-on attendre de la démarche contractuelle ? .....	11
Francis Bismans Lois d'expansion économique et théorie des contrats .....	17
François Burhin Le contrat : outil de gestion publique .....	29
Damien Devouassoux Contrats et territoires .....	35
Jacques Fostier Les conventions collectives comme outil de développement régional .....	47

### Le contrat, outil de développement territorial

Renaud Degueldre Expériences en Province de Namur .....	57
Luc Maréchal Le Schéma de Développement de l'Espace régional : un processus vers l'évaluation et la contractualisation .....	63
Isabelle Radoux Eurobjectifs .....	72

### **Les Contrats de plan Etat - Région français**

Jacques Cherèque Les Contrats de plan Etat - Région en France .....	80
Pierre-Jean Lorens Les contrats de plans Etat - Région en France .....	90
Guy Vattier Les contrats de plans Etat-Région en France .....	102

### **Réactions, actualisations, réflexions générales**

Jean-Marie Agarkow La contractualisation, un outil pour le développement régional en Wallonie ? .....	112
Alain Lesage Les contrats : difficultés et opportunités .....	122
Bernadette Mérenne-Schoumaker Cinq remarques sur la contractualisation, les territoires et le développement régional	
Philippe Destatte <i>Conclusions</i> : Pistes méthodologiques pour rédiger une nouvelle déclaration de politique régionale .....	134
Participants .....	143
L'Institut Jules Destrée .....	134

**Editions de l'Institut Jules Destrée**

Marie-Anne Delahaut  
conseillère, adjointe à la direction

**Impression**

Jacques Bonivert, Maître Imprimeur à Gilly

**Graphisme couverture**

Laurent Bonivert

**Collection *Etudes et documents***

Achévé d'imprimer en octobre 1999

Tous droits réservés

DL/1999/0276/8

ISBN 2-87035-015-5

**Institut Jules Destrée**

3, rue du Château – B 6032 Charleroi  
Wallonie

**EAN 9782870350102**