

INTRODUCTION	2
PREMIERE PARTIE : LES DIFFICULTES	4
I - UNE PROCÉDURE ORIGINALE AU CONTENU DIVERS	4
1 - La procédure des contrats de plan	4
2 - Le cadre budgétaire et financier et ses contraintes	5
II - DES DIFFICULTÉS QUANT AUX PARTENAIRES ET AU PHASAGE	6
1 - Du fait de l'absence de certitude sur les contractants	6
2 - Du fait de l'incertitude sur la prise en compte de l'année d'achèvement des contrats de plan	6
DEUXIEME PARTIE : LES RESULTATS	7
I - LE DEGRÉ DE RÉALISATION DES CONTRATS DE PLAN	7
1 - Le montant des contrats de plan	8
2 - L'exécution des contrats de plan en métropole	9
3 - L'exécution en Outre-mer	9
II - LES CONDITIONS DE SUIVI DES CONTRATS DE PLAN	14
1 - Les difficultés d'un suivi comptable et financier des contrats de plan	15
2 - Le suivi physique des contrats de plan Etat-Région	17
III - REPARTITION DES MAITRISES D'OUVRAGE ET FONDS DE CONCOURS	18
IV - LES AVENANTS AUX CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION	21
V - PART DU CONTRAT DE PLAN AU SEIN DES INVESTISSEMENTS LOCAUX DE L'ETAT DANS LES REGIONS	22
TROISIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS	24
ANNEXES	

## INTRODUCTION

Par note du 18 août 1994 (Cf. annexe n° 1), le Premier ministre a demandé au Commissaire au Plan de dresser un bilan de la mise en oeuvre de la deuxième génération des contrats de plan (1989-1993) et d'évaluer les conditions de négociation des contrats de la troisième génération.

S'agissant des contrats de la deuxième génération, établis dans le cadre des priorités du Xème Plan, il a plus particulièrement demandé que soient :

- mesuré leur degré de réalisation au regard des engagements pris lors de leur signature,
- appréciées leurs conditions de suivi,
- établi un état de la répartition des maîtrises d'ouvrage par acteur et défini le volume des fonds de concours appelés,
- recensés les programmes complémentaires intégrés par voie d'avenant,
- évaluée la part des interventions de l'Etat au titre des contrats de plan par rapport à l'ensemble des interventions locales de l'Etat.

Pour établir ce bilan, le Commissaire au Plan a mis en place un groupe de travail - dont on trouvera la composition en annexe n° 2 - réunissant des représentants des corps d'inspection générale, du Ministère chargé des départements et territoires d'Outre-Mer, de la DATAR, de la Délégation Interministérielle à la Ville,.

Ce groupe de travail s'est réuni sept fois, sous la présidence de M. Jacques BAREL, Préfet, conseiller-maître en service extraordinaire à la Cour des Comptes, qui a coordonné la rédaction du présent rapport, assisté de A. GUILLOUX et S.MAGE, du Service Régional et

Local du Commissariat général du Plan, auxquels D. LESOUHAITIER, conseiller référendaire à la Cour des Comptes, a apporté son concours.

Pour élaborer le bilan d'exécution de la seconde génération des contrats de plan et répondre aux questions du Premier ministre, le groupe de travail a dû procéder à la collecte de l'ensemble des informations financières et a donc effectué une enquête auprès des services de l'Etat et des collectivités régionales :

- il a été demandé aux préfets de région et aux présidents de conseils régionaux de fournir les informations concernant le montant initial et les avenants au contrat que ceux-ci avaient signés ainsi que, pour chaque année, le montant des engagements de l'Etat et des organismes sous tutelle, de la région et, s'il y a lieu, d'autres collectivités et organismes ;
- parallèlement, chacun des ministères concernés devait indiquer, par région, le montant des crédits inscrits au contrat de plan initial et le montant des crédits délégués chaque année.

Enfin, il a été demandé de compléter les informations quantitatives par des données qualitatives permettant notamment d'apprécier les difficultés rencontrées par les interlocuteurs locaux pour assurer le suivi physique et financier des contrats et d'expliquer les écarts éventuels dans la comptabilisation des données d'exécution ou dans les taux de réalisation.

Compte tenu de l'absence ou de l'insuffisance d'informations de certains tableaux de synthèse, des entretiens avec les services des SGAR, des conseils régionaux et certains ministères ont été nécessaires pour clarifier et compléter certaines réponses.

En dépit de ces approfondissements, le groupe de travail n'a pu que très imparfaitement ou partiellement répondre à certaines questions. En définitive, les tableaux de synthèse présentés dans le présent rapport ne sont pas à la mesure des ambitions initiales des rédacteurs. Il ne saurait en être autrement compte tenu des carences manifestes en matière de suivi effectif des contrats de plan, tout au long de leur exécution.

## **PREMIERE PARTIE : LES DIFFICULTES**

Le groupe de travail s'est heurté à de nombreuses difficultés de collecte et d'interprétation des données tant au sein des ministères qu'au niveau régional. Certes la procédure contractuelle est souple et déconcentrée ; elle concerne d'autre part des partenaires multiples disposant chacun de l'autonomie financière et d'un plan comptable propre (Etat-régions-départements-communes-autres personnes morales,...). Mais à ces éléments s'ajoutent d'autres facteurs de difficulté qu'il convient d'analyser rapidement.

### **1 - UNE PROCEDURE ORIGINALE AU CONTENU DIVERS**

**1 - La procédure des contrats de plan** s'applique à de nombreux ministères pour des opérations de nature et d'ampleur très variables, si bien qu'il n'est pas aisé d'établir un cadre commun.

Pour les directions d'administration centrale, le contrat de plan peut être un moyen de garantir la pérennité d'un certain volume de crédits budgétaires et d'éviter toute réduction du fait des mesures de régulation budgétaire, voire dans certaines petites structures, d'éviter la remise en cause de leur existence même.

Enfin, l'intérêt manifesté pour la procédure contractuelle a favorisé la multiplication de démarches de ce type (contrats de ville, Université 2000, contrats de recherche, conventions particulières dans les DOM) initiées par les administrations centrales. Certaines actions étaient prévues dans les contrats de plan et y étaient intégrées, tandis que les autres en étaient distinctes.

Tous ces éléments expliquent que le groupe de travail n'ait pas toujours ressenti comme prioritaire dans les administrations centrales la préoccupation du suivi de la deuxième génération des CPER.

## **2 - Le cadre budgétaire et financier et ses contraintes**

Les contrats de plan constituent un mode nouveau d'intervention de l'Etat prévu par la loi. Pour autant, ils n'ont pas de spécificité financière : ils n'engagent l'Etat que dans la limite des dotations annuelles votées par le Parlement. Ils ne se traduisent par aucune modification des règles en vigueur en matière d'exécution de la dépense publique (locale ou centrale) et d'exercice du contrôle financier. Cette limite importante aux contrats de plan est une des explications majeures aux difficultés rencontrées dans le suivi d'exécution de ces contrats.

- Alors qu'ils nécessitent une vision à moyen terme, les CPER n'ont pas toujours entraîné à la Direction du Budget une programmation pluriannuelle de l'attribution des crédits. Dans la mesure où les contrats représentaient x % de leurs crédits sur 5 ans, certains ministères ont alloué chaque année ce même pourcentage de crédits avec le libellé CPER, à charge pour les Préfets de les affecter réellement aux opérations de catégorie II et III.
- Le souci d'autre part d'atteindre le plus possible une globalisation du budget et d'alléger les nomenclatures par une fusion de chapitres va à l'encontre d'une individualisation des dotations au profit des CPER, qui pourrait néanmoins être obtenue grâce à la création d'articles d'inscription budgétaire.
- Les directions ministérielles ont fréquemment omis, lors de l'établissement des délégations d'autorisation de programme, d'identifier les enveloppes de crédits en spécifiant si elles relevaient ou non du contrat de Plan Etat-Région. Cette délégation indifférenciée rend particulièrement difficile, pour les services préfectoraux, l'identification des crédits.

Ces difficultés de suivi ont été prises en compte lors de l'élaboration de la circulaire du 13 septembre 1994 relative au suivi financier de la troisième génération de contrats de plan. Désormais, ce suivi sera piloté au niveau local. Il est ainsi demandé aux ministères de codifier les délégations, qui sont ensuite validées par les préfets. Ceux-ci sont enfin habilités à affecter au CPER des crédits destinés à ce dernier qui n'auraient pas été identifiés comme tel par l'échelon central.

## **2 - DES INCERTITUDES QUANT AUX PARTENAIRES ET AU PHASAGE**

### **1 - Du fait de l'absence de certitude sur les contractants**

Si la signature du Préfet de Région engage l'Etat<sup>1</sup>, celle du Président de la Région peut recouvrir des situations variables en raison de la fréquente participation financière des collectivités locales (départements, communes, organismes de coopération).

Ou bien certaines régions indiquent leur contribution et celle de leurs partenaires de façon détaillée, ou bien d'autres l'intègrent à leur propre montant, ou bien d'autres encore ne prennent pas en compte la participation des autres collectivités.

Il faut savoir que plusieurs contrats signés entre l'Etat et les régions font état de participations d'autres collectivités sans que celles-ci aient été au préalable consultées. De même des conventions spécifiques ultérieures passées entre la Région et chacun des partenaires locaux ont parfois modifié tant les montants que le maître d'ouvrage, ce qui est de nature à fausser de manière importante les comparaisons financières.

### **2 - Du fait de l'incertitude sur la prise en compte de l'année d'achèvement des contrats de plan**

Parce qu'il est impossible de terminer l'exécution d'un contrat de plan à la fin de sa 5ème année de réalisation, la question de l'affectation ultérieure de crédits se pose. C'est ainsi que des autorisations de programme du contrat 1984-1988 ont été inscrites avec celles de 1989, sans distinction. De la même façon des autorisations de programme du contrat de plan 1989-1993 ont été affectées en 1994, tandis que d'autres, enfin, les ont comptabilisées sur l'exercice 1993.

*<sup>1</sup> Dans la majorité des réponses, les crédits des organismes sous tutelle n'ont pas pu être individualisés. Lorsque ces renseignements ont été fournis le groupe de travail a fusionné la part Budget de l'Etat et la part organismes sous tutelle.*

## **DEUXIEME PARTIE : LES RESULTATS**

Malgré les difficultés et les incertitudes exposées, le groupe de travail a cherché à valider les conclusions issues de la mise en cohérence des données exploitées. Il a pour cela comparé les éléments financiers qui avaient été recueillis auprès des Ministères, des Préfets de Région et des Présidents de Région. De nombreuses distorsions ont été relevées, mais certaines ont pu être expliquées, après enquête par sondage.

A partir de l'ensemble des informations qu'il a reçues, le groupe a choisi de privilégier les données fournies par les Préfets de région et les collectivités régionales qu'il a considérées comme présentant une plus grande fiabilité par rapport aux informations venant des ministères.

### **I - LE DEGRE DE REALISATION DES CONTRATS DE PLAN**

L'analyse porte exclusivement sur la métropole et les D.O.M., en raison de la situation particulière des T.O.M, et notamment de la part dominante de la procédure spécifique pour la nouvelle-Calédonie au sein de l'ensemble des territoires.

En effet la planification adoptée pour le territoire de Nouvelle Calédonie, en application de la loi référendaire du 9 novembre 1988, comprend deux séries de contrats de développement : les contrats de première génération pour la période 1990-1992, suivis de contrats de deuxième génération pour la période 1993-1997.

En conséquence les crédits délégués en 1989 doivent être exclus de l'exercice de contractualisation. Quant aux crédits délégués en 1993, ils correspondent en fait à la fois à un rattrapage du retard constaté fin 1992 et à une amorce de financement de la première tranche des contrats 1993-1997.

Compte tenu de cette difficulté de double compte, le groupe de travail a choisi d'exclure les territoires d'Outre-Mer de sa propre réflexion. Il a, par contre, pris en compte les informations collectées précédemment par le Ministère des DOM-TOM afin d'établir un bilan provisoire (septembre 1994).

## 1 - Le montant des contrats de plan

Le montant initial des crédits inscrits dans les contrats de plan 1989-1993 s'élève à 131 MdF pour la métropole et les départements d'outre-mer selon les informations recueillies. Des avenants (hors contrats de ville et Université 2000) auraient été signés pour une somme de 12 MdF représentant 9 % des contrats initiaux. Au total les crédits inscrits aux contrats de plan (contrats initiaux et avenants) ont été de 142,8 MdF, 136,3 MdF étant prévus pour la métropole, et 6,5 MdF pour les départements d'Outre-mer <sup>2</sup>.

tableau n° I

### CONSOLIDATION DES CREDITS INSCRITS AU NIVEAU LOCAL (DOM inclus)

	Etat	Région	Partenaires locaux	Total
Montant initial	57108	46121	27575	130804
Participation au montant initial	44%	35%	21%	100%
Avenants	6090	4846	1080	12016
Taux	11%	11%	4%	9%
Total	63198	50967	28655	142819
Participation au montant total	44%	36%	20%	100%

Sources : Préfectures et Régions

en millions de francs

<sup>2</sup> Départements de Guyane, Guadeloupe, Martinique, Réunion et Collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon.



Sur la base des informations recueillies auprès des préfetures et des régions, l'Etat a apporté 63,2 MdF, soit 44 %, les Régions 51 MdF soit 36 % et les autres collectivités 28,6 MdF, soit 20 %. Mais des écarts par rapport à ces moyennes sont importants dans certaines régions : la part de l'Etat atteint plus de 60 % dans le contrat de plan de Midi-Pyrénées, 62 % pour celui de la Bourgogne, 65 % pour celui du Languedoc-Roussillon et 66 % pour celui du Limousin ; inversement, elle n'est que de 29 % en Rhône-Alpes.

Ces écarts traduisent entre autres le fait qu'ont été intégrés ou non, sans que l'on puisse les identifier, les contributions des divers partenaires de l'Etat et des régions.

Il convient enfin de noter, selon les informations fournies par les ministères, la part prépondérante qui revient au Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme au sein des contrats de plan 1989-1993. Elle représente en effet 56 % du financement global de l'Etat du fait essentiellement des crédits routiers. Aucun autre ministère ne dépasse en métropole 10 % du montant global des moyens consacrés aux CPER.

## **2 - L'exécution des contrats de plan en métropole**

Il faut préciser, au préalable, que les informations sur la poursuite de l'exécution des contrats de plan en 1994 n'étant pas disponibles dans de nombreuses régions, le taux d'exécution global concerne la seule période 1989-1993.

Tableau n° 2

## EXECUTION DES CONTRATS DE PLAN EN METROPOLE (CPER ET AVENANTS)

	Etat	Région	Etat % d'exécution	Région % d'exécution	Total % d'exécution
Crédits inscrits	61005	50235			
Crédits engagés 1989	7031	7649	58%	76%	66%
Crédits engagés 1990	12157	9399	100%	94%	97%
Crédits engagés 1991	12372	11951	101%	119%	109%
Crédits engagés 1992	12669	10114	104%	101%	102%
Crédits engagés 1993	14588	10940	120%	109%	115%
Total crédits engagés	58817	50428	96%	100%	98%

Sources : Préfectures et Régions

Le taux d'exécution moyen pour l'Etat est de 96,4 %, celui des régions est de 100,4 %. S'agissant de celui des autres partenaires (95,6 %), il convient de préciser que les Préfets de région et les régions n'ayant pas pu fournir les informations relatives aux autres partenaires (départements, communes, entreprises nationales, établissements publics, associations...) le groupe de travail n'a pu retenir que les chiffres fournis par 7 régions (Alsace, Auvergne, Centre, Corse, Lorraine, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes).

Parmi les raisons qui permettent d'expliquer les différences de pourcentage selon les régions figure la nature même des contrats de plan qui étaient des prévisions sans que les difficultés de procédure de montage, de réalisation des ouvrages n'aient été réglées. De même lorsque le contrat définissait une procédure d'attribution de crédits "à guichet ouvert", il était difficile de fixer précisément les sommes nécessaires. D'autres raisons peuvent encore expliquer les écarts constatés à la hausse ou à la baisse : réévaluation du coût des opérations, prise en compte à des dates différentes des conséquences financières des avenants, retards dans le démarrage de certaines réalisations, ...

Tableau n° 3

## CPER 1989-1993 : CONSOLIDATION DES MINISTÈRES

REGIONS	Inscr. CPER	Crédits affectés 1989	Taux 1989	Crédits affectés 1990	Taux 1990	Crédits affectés 1991	Taux 1991	Crédits affectés 1992	Taux 1992	Crédits affectés 1993	Taux 1993	Total crédits affectés	Taux
ALSACE	1555	228	15%	285	18%	280	18%	328	21%	402	26%	1522	98%
AQUITAINE	2248	403	18%	412	18%	496	22%	473	21%	478	21%	2261	101%
AUVERGNE	1270	184	15%	251	20%	269	21%	263	21%	331	26%	1289	102%
BOURGOGNE	1451	229	16%	320	22%	271	19%	369	25%	353	24%	1542	106%
BRETAGNE	4585	797	17%	820	18%	689	15%	882	19%	838	18%	4027	88%
CENTRE	1562	255	16%	310	20%	319	20%	389	25%	380	24%	1653	106%
CHAMPAGNE-ARDEENNE	1327	148	11%	248	19%	272	20%	322	24%	353	27%	1342	101%
CORSE	900	153	17%	206	23%	195	22%	241	27%	117	13%	911	101%
FRANCHE-COMTE	1315	167	13%	278	21%	239	18%	260	20%	352	27%	1295	99%
ILE-DE-FRANCE	9769	1156	12%	1983	20%	2019	21%	2135	22%	2839	29%	10132	104%
LANGUEDOC-ROUSSILLON	2458	394	16%	509	21%	456	19%	532	22%	704	29%	2594	106%
LIMOUSIN	1072	166	16%	205	19%	224	21%	212	20%	334	31%	1142	107%
LORRAINE	2935	547	19%	553	19%	612	21%	667	23%	768	26%	3147	107%
MIDI-PYRENEES	2980	496	17%	597	20%	592	20%	625	21%	733	25%	3042	102%
NORD-PAS-DE-CALAIS	5903	1140	19%	1448	25%	1155	20%	1033	17%	857	15%	5634	95%
BASSE-NORMANDIE	1867	216	13%	421	25%	396	24%	357	21%	516	31%	1907	114%
HAUTE-NORMANDIE	1772	431	24%	319	18%	332	19%	391	22%	419	24%	1892	107%
PAYS DE LA LOIRE	1919	316	16%	373	19%	364	19%	459	24%	452	24%	1963	102%
PICARDIE	2042	353	17%	331	16%	429	21%	498	24%	457	22%	2068	101%
P.A.C.A.	2550	440	17%	488	19%	504	20%	557	22%	589	23%	2578	101%
POITOU-CHARENTES	1702	251	15%	378	22%	338	20%	353	21%	413	24%	1733	102%
RHONE-ALPES	3710	827	22%	857	23%	752	20%	681	18%	755	20%	3871	104%
GUADELOUPE	535	62	12%	100	19%	84	16%	93	17%	97	18%	435	81%
GUYANE	436	104	24%	83	19%	72	17%	80	18%	64	15%	404	93%
MARTINIQUE	447	56	13%	90	20%	74	17%	80	18%	136	30%	436	98%
REUNION	826	89	11%	151	18%	126	15%	155	19%	113	14%	635	77%
MAYOTTE	143	19	13%	11	7%	23	16%	44	31%	50	35%	146	103%
St. PIERRE et M.	52	3	5%	7	13%	6	11%	18	35%	10	20%	43	83%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>59130</b>	<b>9632</b>	<b>16%</b>	<b>12034</b>	<b>20%</b>	<b>11584</b>	<b>20%</b>	<b>12495</b>	<b>21%</b>	<b>13909</b>	<b>24%</b>	<b>59653</b>	<b>101%</b>
<b>TOTAL METROPOLE</b>	<b>56692</b>	<b>9289</b>	<b>16%</b>	<b>11591</b>	<b>20%</b>	<b>11200</b>	<b>20%</b>	<b>12025</b>	<b>21%</b>	<b>13438</b>	<b>24%</b>	<b>57554</b>	<b>102%</b>
<b>TOTAL DOM</b>	<b>2438</b>	<b>333</b>	<b>14%</b>	<b>443</b>	<b>18%</b>	<b>384</b>	<b>16%</b>	<b>470</b>	<b>19%</b>	<b>471</b>	<b>19%</b>	<b>2099</b>	<b>86%</b>

Sources : Ministères, avenants non comptabilisés

en millions de francs

Tableau n° 4

## CREDITS REGIONAUX (Métropole)

	Prévisions	Réalisations
ALSACE	1173	935
AQUITAINE *	1514	1635
AUVERGNE	752	866
BASSE - NORMANDIE *	2570	2568
BOURGOGNE *	1003	1339
BRETAGNE	1874	1976
CENTRE	1119	1064
CHAMPAGNE - ARDENNE	938	867
CORSE	412	375
FRANCHE - COMTE	862	906
HAUTE - NORMANDIE	1820	1605
ILE - DE - FRANCE	16875	16977
LANGUEDOC - ROUSSILLON	1459	1722
LIMOUSIN	611	568
LORRAINE	2129	1931
MIDI - PYRENEES	1881	1650
NORD - PAS - DE - CALAIS	3992	4484
P.A.C.A.	2341	1972
PICARDIE	1706	1637
PAYS DE LA LOIRE	1419	1404
POITOU - CHARENTES	1353	1279
RHÔNE - ALPES	2431	2670
<b>TOTAL REGIONS</b>	<b>50235</b>	<b>50428</b>

Sources : SGAR et collectivités régionales

\* Toutes collectivités confondues

Il était apparu enfin intéressant de comparer les montants annuels prévus lors de la signature des contrats de plan et les résultats annuels constatés. Les contrats de plan ne prévoient pas toujours une programmation annuelle des crédits ou ne la prévoient que pour un nombre limité

d'actions. Aussi ont été comparés le montant annuel des engagements et le cinquième du montant des crédits inscrits au contrat.

On constate en 1989 un démarrage assez lent des opérations dans la mesure où certains contrats ont été signés tardivement (Picardie 28 avril, Auvergne 26 mai, Ile de France 31 mai 1989) et où de nombreuses conventions et contrats particuliers n'ont été conclus que plus d'un an après la signature du contrat de plan (Pays de la Loire). De même certaines actions ont nécessité l'établissement préalable de projets ou d'études, ou de bilans diagnostics, qui entraînent des délais de mise en oeuvre de un à deux ans. Puis à compter de 1990, on note en général une montée en puissance des financements venant aussi bien de l'Etat que des régions ou des autres collectivités.

### ***3 - L'exécution en Outre-Mer***

Par lettre du 4 mai 1994 le ministère des DOM-TOM a demandé aux différents ministères impliqués dans les contrats de plan d'indiquer le montant des crédits qu'ils ont délégués dans les DOM-TOM au titre des contrats de plan. Sur les 22 directions de ministères consultées, seules 10 ont répondu et ces services ne représentent globalement qu'environ 15 % de la dotation contractualisée (hors ministère des DOM-TOM).

Aussi le Ministère des DOM-TOM a-t-il dû faire appel aux Préfets et Hauts-Commissaires pour obtenir ces données qui ont permis d'établir, en septembre 1994, le bilan provisoire du Xème Plan, non confronté avec les indications attendues des ministères.

Sous ces réserves, le bilan du Xème Plan en Outre-Mer (voir tableau page 11), correspond à la situation de la métropole. Les objectifs assignés aux contrats de plan 1989-1993 ont été respectés par l'Etat dans la proportion de 93 % pour les délégations de crédits et de 83 % pour les engagements ; ces résultats devraient encore s'améliorer en tenant compte des délégations de rattrapage et des engagements d'opérations qui se sont poursuivis en 1994.

En effet, au 31 décembre 1993, terme du Xème Plan, la totalité des opérations prévues n'étant pas engagée, plusieurs ministères ont continué à ouvrir des crédits en 1994 pour combler le retard. Des éléments montrent enfin que l'exécution des contrats de plan en Outre-Mer n'est pas toujours en adéquation avec les prévisions.

Ainsi, certaines opérations ne sont pas comptabilisées dans le contrat de plan, alors qu'elles ont été exécutées. C'est le cas pour le ministère de l'Education avec la convention Mayotte 1992-1996 relative au développement du système éducatif, au titre de laquelle 27 MF en 1992 et 48 MF en 1993 ont été délégués, la convention s'étant substituée de fait à l'engagement contractuel de ce ministère, bien que ne recouvrant pas les mêmes dispositions (pas d'investissement pour le premier degré).

Certaines opérations ayant fait l'objet de délégations de crédits ont été reportées au XIème Plan ; c'est le cas de l'achèvement du schéma Université 2000 = 47,2 MF délégués pour l'enseignement supérieur à la Martinique seront utilisés dans le cadre du prochain contrat de plan.

## **II - LES CONDITIONS DE SUIVI DES CONTRATS DE PLAN**

La préoccupation d'un suivi des contrats de plan n'est pas nouvelle. Elle s'est manifestée dès la préparation de la réforme de la planification au début des années quatre-vingt. L'article 13 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification a en effet prévu que "chaque année, le gouvernement dépose au Parlement un rapport retraçant l'ensemble des actions engagées au cours de l'exercice précédent et rend compte de l'exécution des contrats de plan". Pour ce faire, les préfets de région devaient établir chaque année un rapport sur l'exécution des contrats de plan (cf. article 10 du décret n° 83-32 du 21 janvier 1983).

Un des objectifs de ce processus d'évaluation était -semble-t-il- de pouvoir infléchir, si nécessaire, le dispositif initial puisque, selon l'article précité, le bilan détaillé d'exécution des deux premières années du plan pouvait appuyer une éventuelle loi de plan rectificative.

Or, le dispositif prévu par la loi n'a jamais été réellement mis en oeuvre. Il faut admettre que, si les outils de ce suivi ont peu à peu été élaborés, les différents partenaires n'ont pas tous manifesté la volonté de le mettre en place.

## **1 - Les difficultés d'un suivi comptable et financier des contrats de plan**

Au cours du IXème plan, en 1984, la direction de la Comptabilité Publique a mis en place un suivi comptable particulier des opérations relevant des contrats de plan (code PLAN). Celui-ci reposait sur l'identification par un code spécifique, de toutes les opérations à chacune des phases d'exécution de la dépense publique.

Ce dispositif a été amélioré en 1987, à la suite de travaux d'une commission (INFOPLAN) associant des représentants des régions et des préfectures qui avaient souhaité disposer, pour les opérations d'équipements, d'informations plus fines par types d'actions. Une possibilité de codification alphanumérique à 6 positions (code ACTION) a donc été introduite par une instruction du ministre délégué chargé du Budget du 9 décembre 1987, adressée aux préfets de région et aux trésoriers payeurs généraux.

Cette première tentative, qui supposait une collaboration étroite entre les ordonnateurs et les comptables et laissait aux préfets le soin de définir les éléments de codification de leurs contrats de plan en fonction de leurs besoins, n'a eu que peu de résultats.

Le dispositif élaboré pour le IXème plan a été repris pour le Xème plan. Une instruction du ministre délégué chargé du Budget du 9 juin 1989 a mis en place un suivi comptable des opérations d'investissement et de fonctionnement des contrats de plan. Une identification des différentes phases d'exécution de la dépense était prévue tant en investissement qu'en fonctionnement. A cet effet et pour permettre d'isoler les crédits concernant les contrats de plan, le ministre avait demandé (instruction du 25 mai 1989) aux ordonnateurs de procéder par délégations de crédits spécifiques et, en règle générale, globales en application du principe de déconcentration de la gestion des contrats. Ces délégations devaient être préparées par une réunion tenue par la DATAR à la fin de l'année précédente.

Ce suivi comptable devait se traduire par des états de suivi transmis trimestriellement par les trésoriers payeurs généraux aux préfets de région.

Pour les opérations d'investissement, la reprise de la codification ACTION devait permettre un suivi plus détaillé, sans cependant qu'ait pu être réglé le problème d'une codification commune à l'ensemble des contrats de plan. Ainsi, la DATAR avait adressé une lettre aux préfets (29 septembre 1989) leur proposant une codification commune sur les deux premiers caractères du code ACTION. Cette démarche, considérée comme tardive et non contraignante, n'avait été que peu reprise.

L'ensemble du dispositif mis en place en 1989 a été peu ou mal appliqué par les ordonnateurs tant au niveau central qu'au niveau local. Les ministères n'ont pas toujours respecté le principe de délégation spécifique. L'identification locale des opérations, effectuée par les ordonnateurs sur toutes les pièces de dépense, a été le plus souvent inexistante ou peu rigoureuse, cette difficulté ayant été accentuée là où des avenants d'initiative locale étaient ignorés de l'échelon central. En outre, l'expérience récente de la déconcentration a pu conduire certains préfets de région à préférer la méthode d'identification mise en place par la région, surtout quand celle-ci préexistait à celle de l'Etat.

Cette situation a conduit le Premier ministre à rappeler ces instructions aux ministres et aux préfets par une circulaire du 1er juin 1990. Celle-ci a formalisé l'établissement des bilans d'exécution et la préparation des délégations spécifiques de l'année suivante en instituant des conférences administratives régionales spécifiques devant se réunir en octobre. Cette circulaire a été complétée par une instruction de la direction de la Comptabilité Publique du 29 octobre 1990, qui a prévu des modalités de correction des erreurs, de rattrapage des opérations non codifiées et une correspondance entre les codifications d'initiative locale et celle de la DATAR.

Au total, en dépit du grand nombre d'instructions et de rappels du ministère du Budget et de la DATAR, les outils proposés ont été peu utilisés. Ainsi, la codification commune DATAR semble n'avoir été utilisée que dans deux ou trois régions seulement.



Le bilan n'est pas totalement négatif pour autant : chaque préfet de région a, en général, établi un bilan d'exécution annuel, soit de manière conjointe avec la Région, soit séparément. Mais, la référence commune proposée par la direction de la Comptabilité Publique en matière d'identification des contrats de plan ayant été peu utilisée, il en est résulté une grande hétérogénéité des suivis, à l'origine des difficultés rencontrées pour établir le présent bilan.

L'explication essentielle de ces difficultés réside dans le caractère trop peu contraignant des contrats de plan en matière comptable et financière. Les ordonnateurs, au niveau central et local, ne se sont pas sentis obligés d'utiliser les outils mis en place par la direction de la Comptabilité Publique, celle-ci n'agissant dans ce domaine que comme prestataire de service.

Dans ces conditions, les réponses des intervenants locaux (services des préfectures de région et des collectivités régionales) à la présente enquête sont parfois étonnantes quand elles déplorent l'absence d'un véritable dispositif de suivi d'accompagnement ou son caractère tardif.

## **2 - Le suivi physique des contrats de plan Etat-Région**

Les instructions sur le suivi souhaitent que les bilans physiques reposent sur des indicateurs. Or les bilans actuellement établis ne comprennent que des données quantitatives, des catalogues de réalisation. Il n'est pas sans intérêt de signaler que la région Provence-Alpes Côte d'Azur a innové en la matière.

Dès 1984, les services de l'Etat et de la Région ont cherché à compléter le bilan financier établi de manière identique par chaque partenaire à l'aide d'une codification commune, par un bilan physique donnant par programme un état d'avancement matérialisé par des "descripteurs", paramètres traduisant les réalisations en termes physiques (par exemple pour un programme FRAC - PME/PMI, nombre de dossiers présentés, acceptés et nombre d'entreprises concernées). La recherche toujours menée par les services des meilleurs "descripteurs" a débouché sur la mise en place d'une démarche évaluative.

Cet exemple illustre bien deux idées :

- d'une part, c'est à l'échelon régional que revient l'initiative en matière de suivi financier et physique des contrats de plan Etat-Région et celui-ci sera d'autant mieux assuré que l'entente et la coopération seront plus étroites entre les partenaires,
- d'autre part si les contrats de plan ne deviennent plus seulement des listes de cofinancements, mais aussi des actions coordonnées avec la planification nationale, alors apparaissent très rapidement les notions de suivi physique et d'évaluation. Il s'agit d'un changement majeur d'orientation dont les acteurs régionaux, habitués aux listes d'opérations, devront être bien conscients.

### **III - REPARTITION DES MAITRISES D'OUVRAGE ET FONDS DE CONCOURS**

Le Premier ministre a demandé que soit établi un état de la répartition des maîtrises d'ouvrage par acteur et défini le volume des fonds de concours appelés.

Ces informations ne sont pas, en règle générale, disponibles car elles n'ont pas fait l'objet d'une collecte systématique. De manière générale, la maîtrise d'ouvrage étant une donnée ni comptable ni financière, la pertinence de ce critère dans l'évaluation des contrats de plan ne peut ressortir du suivi comptable et financier.

Les fonds de concours versés par les partenaires locaux pour financer des opérations dont la maîtrise d'ouvrage n'est pas assurée par eux (inscrites ou non dans les contrats de plan) sont enregistrés dans la comptabilité de l'Etat avec un certain nombre de zones de spécifications. Celles-ci permettent de repérer la partie versante, les collectivités locales par exemple, la nature de l'opération ou le ministère de rattachement mais n'identifient pas l'appartenance ou non à un contrat de plan. Cette situation n'a pas été modifiée pour la mise en place des contrats de la troisième génération.

Si l'on voulait suivre les financements apportés par les partenaires locaux en matière de fonds de concours et de maîtrise d'ouvrage, sans doute pourrait-on examiner la possibilité d'étendre aux titres de recettes émis par l'Etat et aux documents de suivi des investissements la procédure d'identification mise en place pour les pièces de dépenses.

En ce qui concerne la répartition des maîtrises d'ouvrage par acteurs, une seule réponse est exploitable parmi les éléments obtenus des préfets de région . Selon les chiffres fournis par la Préfecture de Région Midi-Pyrénées, il apparaît que les maîtrises d'ouvrage se sont ainsi réparties sur l'ensemble des crédits affectés au contrat de plan :

- Etat :	64,20 %
- Départements :	12,87 %
- Communes :	17,99 %
- Autres :	4,94 %.

En matière de fonds de concours appelés, comme pour les maîtrises d'ouvrage, la collecte de données auprès des préfetures de région s'est révélée fort décevante. Les chiffres obtenus dans plusieurs réponses, outre leur fiabilité discutable, ne peuvent être agrégés dans un récapitulatif national puisqu'un nombre important de services préfectoraux n'ont pas répondu sur ce sujet. Or, seule une sommation globale permettrait de mettre en perspective les financements apportés par le budget de l'Etat et les contributions des autres partenaires dans les CPER.

Au niveau des services régionaux, il apparaît que les SGAR auraient dû se rapprocher des trésoreries générales pour obtenir l'information puisque ce sont les services financiers de l'Etat qui suivent les recouvrements des fonds de concours dont l'émission s'effectue à l'échelon central.

Pour permettre d'apporter un éclairage sur la question posée au groupe de travail, il a été décidé de solliciter la direction des routes, bénéficiaire prépondérant des fonds de concours, qui a mis en place depuis plusieurs années un dispositif de suivi des émissions de titres les concernant avec une distinction par nature de cofinanceurs (régions, départements et autres).

Selon les données fournies par la direction des routes, les fonds de concours appelés se sont élevés à :

- sur AP 1989 :	4 823,0 MF
- sur AP 1990 :	5 987,6 MF
- sur AP 1991 :	6 723,7 MF
- sur AP 1992 :	6 405,0 MF
- sur AP 1993 :	6 587,6 MF

soit un total sur les CPER Xème Plan de 30 526,9 MF.

Ce montant se décompose en :

- régions :	19 756,8 MF
- départements :	6 405,6 MF
- autres cofinanceurs :	4 364,5 MF

Si l'on compare les apports de fonds de concours avec les affectations de crédits provenant du budget de l'Etat, l'on s'aperçoit que sur la même période (1989-1993), les AP budgétaires originelles affectées se sont élevées à :

- 1989 :	4 185 MF
- 1990 :	4 959 MF
- 1991 :	4 376 MF
- 1992 :	4 770 MF
- 1993 :	6 083 MF

soit un total de 24 373 MF.

La comparaison des fonds de concours et des crédits budgétaires affectés aux investissements routiers des CPER 1989-1993 peut faire penser que ceux-ci ont été financés à 55,60 % par les cofinanceurs de l'Etat. Un tel chiffre doit cependant être corrigé en ajoutant les reliquats d'autorisation de programme affectées en 1994 sur les opérations relevant du Xème Plan.

Compte tenu de la décision prise à l'échelon central de comptabiliser sur le XIème Plan les opérations effectuées en 1994 au titre des contrats de plan Etat-région précédents, il apparaît impossible d'individualiser les montants en cause.

#### IV - LES AVENANTS AUX CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION

Il a déjà été indiqué que les avenants aux contrats de plan Etat-Région 1989-1993 représentent une somme de 12 Mdf correspondant à 9 % des contrats initiaux. Ont été exclus les conventions Universités 2000 et les contrats de ville qui, même s'ils s'inscrivent dans une démarche contractuelle entre l'Etat et les régions, ne peuvent être rattachés aux contrats de plan Etat-Région de 1989-1993.

Les avenants signés entre 1989 et 1993 sont de deux types :

1 - Il y a tout d'abord **ceux intervenus en 1989 et au début de 1990 pour intégrer dans les contrats des opérations dont le principe avait été accepté** lors de la négociation du contrat de plan mais qui nécessitaient des études complémentaires ou des décisions particulières avant de pouvoir être chiffrés avec précision. (Exemple de la région PACA avec l'opération "prévention santé" dont l'avenant prévoyant 7 MF à la charge de l'Etat et 7 MF à la charge de la région a été signé fin 1989. Cas de la Corse avec deux avenants du début 1990 sur des projets culturels, soit financement Etat 43 MF, financement Région : 41,15 MF, et sur l'enseignement supérieur, soit financement Etat : 46,3 MF, financement Région : 47,8 MF).

2 - Il y a ensuite **ceux qui adaptent des réalisations ou ajoutent des opérations :**

- . Les adaptations concernent le plus souvent des réévaluations ou redéploiement de crédits (chantiers routiers) et sont de faible incidence financière.
- . Les opérations ajoutées portent sur des domaines très divers (création de parcs naturels - enseignement supérieur) mais sont particulièrement importantes pour certaines régions dans le domaine des routes (Auvergne : avenant de relance routière de 1993 de 164 MF, Centre : avenant pour de nouvelles opérations routières de 200 MF).

Il faut enfin citer le cas de 3 régions où les avenants ont porté sur de nombreux secteurs avec des crédits importants : Lorraine, 300 MF, Nord-Pas-de-Calais avec 3,2 Mdf pour

l'accélération du plan routier transmanche et région Ile-de-France. Dans cette dernière région, le contrat initial était de 24,5 Mdf et les avenants s'élèvent à 4,3 MdF (17,7 %) portant essentiellement sur l'accélération de l'autoroute A 86, le financement de Météor et les villes nouvelles.

Au total, il apparaît que les avenants engageant les sommes les plus importantes ont été passés avec les régions bénéficiant de priorités nationales : reconversion de la Lorraine, plan routier transmanche dans le Nord-Pas-de-Calais, accélération de la réalisation de l'autoroute A 86, Météor et villes nouvelles en Ile-de-France.

Il en va de même outre-mer, dans le domaine du logement social en Guyane (programme PHEDRE : 287 MF de l'Etat) et des infrastructures aéroportuaires (168 MF supplémentaires de l'Etat)

## **V - PART DU CONTRAT DE PLAN AU SEIN DES INVESTISSEMENTS LOCAUX DE L'ETAT DANS LES REGIONS**

Conformément à la demande du Premier ministre, le groupe de travail a cherché à déterminer la part que représentent les interventions de l'Etat figurant dans les contrats de plan par rapport à l'ensemble des investissements civils de l'Etat dans les régions. Les indications qui suivent ne peuvent être qu'une approximation imparfaite, ne serait-ce que parce que seule la moitié des Préfectures de région a pu répondre et que les termes de comparaison ne sont pas toujours identiques. Mais, alors que ces régions sont très variées (de Limousin, Auvergne, Champagne-Ardenne au Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes), les réponses fournies sont assez homogènes. Selon les indications fournies par les préfectures de région, le pourcentage serait de l'ordre de 20 %.

Il n'est d'autre part pas inintéressant de mettre en perspective le montant annuel d'autorisations de programme affectées sur les opérations inscrites dans les contrats de plan avec le volume d'autorisations de programme (affectées et déléguées) au titre des dépenses civiles de l'Etat.

Le tableau ci-dessous permet de mesurer la part des crédits contrat de plan dans l'ensemble des crédits civils de l'Etat (en millions de francs) :

tableau n° 5

Années	crédits affectés contrat de plan	A.P. budgétaires affectées ou déléguées	%
1989	9632	96205	10,01%
1990	12034	122479	9,83%
1991	11584	111186	10,42%
1992	12495	113343	11,02%
1993	13909	112052	12,41%
1989-1993	59654	555265	10,74%

Sources : - crédits CPER issus du tableau consolidé des ministères

- A.P. utilisées: données de la comptabilité publique

D'autres comparaisons donnent aussi la mesure de l'importance des contrats de plan. Le Préfet de Région Rhône-Alpes a indiqué qu'alors que la participation de l'Etat dans le contrat de plan est de 800 MF par an environ, les investissements annuels d'EDF-GDF dans la région sont de 4 MdF, ceux de la SNCF de 3 MdF, de France Télécom de 2 Mdf.

De la même manière, le Préfet de la région de Bourgogne évalue à 5,5 MdF les investissements des établissements publics durant la période de 1989-1993 alors que la participation de l'Etat au sein du contrat de plan est de 1,3 MdF.

Enfin, pour le Limousin, les seuls investissements de France Télécom en 1993, soit 264 MF sont supérieurs à la part de l'Etat dans le contrat de plan pour la même année, soit 234 MF.

### **TROISIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS**

Au terme de cette rapide analyse des contrats de plan de la deuxième génération 1989-1993, il est possible de présenter quelques propositions tenant compte des observations faites par les Préfets de région et Présidents de Conseils régionaux interrogés lors de l'enquête et de l'avis des membres du groupe de travail.

1) Le système des contrats de plan, tel qu'il est prévu par la loi sur la planification, répond à un besoin de cohérence entre les actions menées par l'Etat et les différentes collectivités, régionales notamment. Il donne satisfaction à une demande réelle des partenaires de l'Etat.

Il ressort tant du bilan des contrats de plan 1989-1993 que des observations formulées par les interlocuteurs locaux qu'il ne semble pas souhaitable de vouloir apporter d'importantes modifications de fond ou de procédure. Il ne saurait être question de revenir sur le principe des contrats de plan ni sur la règle de la déconcentration.

Mais, malgré leur intérêt et leur bonne exécution, l'importance des contrats de plan doit être relativisée. Selon un sondage effectué dans sept régions de métropole, les crédits que l'Etat a apporté à leur exécution ont représenté un pourcentage d'environ 20 % de la totalité des investissements civils effectués par l'Etat dans les régions. Il ne serait pas réaliste d'augmenter sensiblement ce pourcentage qui limite déjà sérieusement la liberté et la souplesse d'action de l'Etat et des Conseils régionaux. Il convient toutefois de prendre en compte les besoins spécifiques des DOM, en raison de leur retard de développement, qui ont conduit à un doublement du montant des contrats de plan 94-98, lié au doublement des fonds européens.

2) Il conviendrait de revenir de manière plus rigoureuse aux objectifs assignés aux contrats de plan par les lois de plan, à la lumière de la décentralisation et des transferts de compétences aux collectivités territoriales.

Deux principes semblent avoir été partiellement perdus de vue :

- le contrat de plan est le lieu de rencontre et d'expression de priorités de l'Etat et de celles



des régions. La mise en oeuvre de ces priorités devrait se traduire dans une démarche sélective permettant à l'Etat de faire porter son effort de financement sur un nombre réduit d'actions ou de secteurs pour lesquels, dès lors, sa participation serait significative. Dans le même ordre d'idée, la mise en oeuvre de priorités devrait exclure toute idée "d'abonnement" : si un secteur, considéré comme prioritaire, bénéficie de financements au titre d'un contrat de plan, il ne tire de cette situation aucune légitimité lui permettant de bénéficier de la poursuite de ces financements au cours du contrat suivant.

Enfin, la procédure des contrats de plan doit être privilégiée ; il ne convient pas d'ajouter d'autres procédures de type contractuel, conclues entre les mêmes partenaires pour d'autres objets et des périodes identiques ou nouvelles.

- le contrat de plan est un moyen de mise en cohérence des politiques menées dans des champs de compétence différents par plusieurs acteurs économiques, l'Etat d'une part, les régions éventuellement associées à d'autres collectivités d'autre part. La réaffirmation de cet objectif devrait conduire à s'interroger sur les pratiques qui consistent parfois à faire massivement financer par un partenaire des actions qui relèvent de la compétence expresse d'un autre.

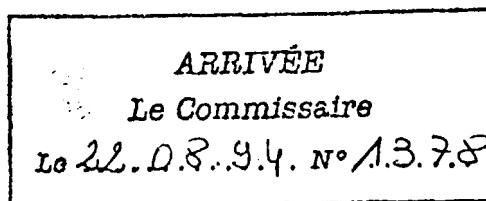
3) C'est dans le domaine du suivi et de l'évaluation des contrats de plan que de sérieux efforts doivent être faits. Pour le suivi, les instructions existent. Encore faut-il que les partenaires les appliquent strictement, de façon uniforme, et que l'Etat y veille. Il faut aussi que l'Etat et les régions connaissent avec précision le montant des participations des autres collectivités et que le suivi financier de celles-ci soit intégré dans les bilans d'exécution annuels du contrat de plan. Alors ne devraient plus exister les difficultés que le groupe de travail a rencontrées à ce sujet.

S'agissant des administrations centrales, la déconcentration d'une partie des crédits contractualisés n'impliquait pas -comme ce fut le cas pour certaines directions- l'abandon de tout suivi de l'utilisation de ces crédits. Il est essentiel que ces administrations assurent un suivi des crédits délégués par un examen rigoureux des bilans d'exécution transmis par les préfets. La raison de tout écart entre les uns et les autres doit être recherchée et trouvée.

Améliorer le suivi des contrats de plan, développer leur évaluation, n'est-ce pas augmenter la connaissance de ce moyen d'intervention publique au service des politiques nationales ? C'est accroître la transparence entre les différents partenaires et donc la démocratie.

## ANNEXES

- Annexe n° 1 : Lettre de mission du Premier ministre
- Annexe n° 2 : Composition du groupe de travail
- Annexe n° 3 : Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982
- Annexe N° 4 : Décret n° 83-32 du 21 janvier 1983.



NOTE A L'ATTENTION DE MONSIEUR LE COMMISSAIRE AU PLAN

OBJET : Bilan de l'exécution de la 2ème génération de contrats de plan Etat-Région et de la négociation de la 3ème génération de contrats.

Il est nécessaire de dresser un bilan de la mise en oeuvre de la deuxième génération de contrats de plan Etat-Région (1989-1993), conformément aux dispositions législatives et réglementaires relatives à la planification décentralisée, et de procéder à une évaluation des conditions dans lesquelles s'est déroulée la négociation des contrats de plan de la troisième génération.

Sur la base des engagements pris en CIAT par l'Etat et des bilans établis par les Préfets de région ainsi que par les Conseils Régionaux pour la deuxième génération de contrats de plan, vous vous attacherez notamment à :

- mesurer le degré de réalisation des contrats par comparaison entre les engagements pris lors de leur signature et les résultats constatés ;
- apprécier, tant au niveau national que régional, les conditions de suivi de ces contrats ;
- établir un état de la répartition des maîtrises d'ouvrage par acteurs et définir le volume des fonds de concours qui ont été appelés ;
- recenser les programmes complémentaires intégrés par voie d'avenant aux contrats.
- évaluer la part des interventions de l'Etat figurant dans les contrats de plan par rapport à l'ensemble des interventions locales de l'Etat.

En ce qui concerne les contrats de plan de la troisième génération, je souhaite que votre évaluation permette d'apprécier le respect des priorités stratégiques qui avait été retenues ainsi que la cohérence globale des résultats des négociations. Dans ce but, il vous appartiendra de préciser, tout d'abord :

- les modalités selon lesquelles les réflexions préalables ont été conduites et formalisées ;
- la qualité de la concertation qui a présidé à l'élaboration des démarches stratégiques de l'Etat et de la Région.

Vous vous attacherez ensuite à dresser un bilan des différentes phases et des différents aspects de la négociation des contrats (négociations internes à l'Etat, négociations au niveau régional et négociations complémentaires).

Vous pourrez constituer, à cette fin, un groupe de travail interadministratif regroupant des représentants des principaux départements ministériels concernés.

Les conclusions de l'ensemble de vos travaux devront être disponibles pour le 15 novembre 1994.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'P' followed by 'SUET'.

Patrick SUET

## **Annexe n° 2**

### **LISTE DES MEMBRES DU GROUPE**

#### **Président :**

BAREL Jacques, Préfet, Conseiller-Maître à la Cour des Comptes

#### **Membres :**

ABADIE Marc, Inspecteur de l'Administration, Inspection Générale de l'Administration, Ministère de l'Intérieur

BOLLIET Anne, Inspecteur des Finances, Inspection Générale des Finances, Ministère de l'Economie

HERRY Joseph-Louis, Inspecteur général des Affaires Sociales, Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville

MEJEAN Philippe, Chargé de mission auprès du Délégué Interministériel à la Ville

PHILIZOT François, Conseiller Technique, DATAR

PINEAU Claude, Inspecteur général de l'Administration de l'Education Nationale

ROUARD Jean-Claude, Inspecteur général, Inspection Générale de l'Agriculture, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

ROUX Hubert, Secrétaire Général Adjoint, Conseil général des Ponts et Chaussées

SAUT Robert, Sous-préfet, Direction des Affaires Economiques, Sociales et Culturelles, Ministère des DOM-TOM

#### **Rapporteurs :**

GUILLOUX Annick, Chargée de mission, Service Régional et Local, Commissariat Général du Plan

LESOUHAITIER Daniel, Conseiller Référendaire à la Cour des Comptes

MAGE Sylvain, Chargé de mission, Service Régional et Local, Commissariat Général du Plan

## **Annexe n° 3**

### **Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification <sup>(1)</sup>**

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur  
suit :

#### **Titre 1<sup>er</sup> - Le plan de la Nation**

##### **Article 1<sup>er</sup>**

Le plan détermine les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la Nation ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre.

Le Gouvernement associe le Conseil économique et social, les partenaires sociaux et économiques et les régions à son élaboration dans les conditions définies par la présente loi.

(1) Travaux préparatoires de la loi n° 82-653

*Assemblée nationale :*

Projet de loi n° 909 ; rapport de M. Planchou, au nom de la Commission des finances, n° 926 ; discussion les 14 et 15 juin 1982 ; adoption, après déclaration d'urgence, le 15 juin 1982.

*Sénat :*

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 391 (1981-1982) ; rapport de M. Barbier, au nom de la Commission des affaires économiques, n° 414 (1981-1982) ; avis de la Commission des finances, n° 411 (1981-1982) ; discussion les 29, 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet 1982 ; adoption le 1<sup>er</sup> juillet 1982

*Assemblée nationale :*

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 1011 ; rapport de M. Planchou, au nom de la Commission mixte paritaire, n° 1013 ; discussion et adoption le 7 juillet 1982.

*Sénat :*

Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale ; rapport de M. Barbier, au nom de la Commission mixte paritaire, n° 455 (1981-1982) ; discussion et adoption le 7 juillet 1982. Décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 1982 publiée au *Journal officiel* du 29 juillet 1982.

## **Article 2**

I. - Il est constitué dans chacune des assemblées du Parlement une délégation parlementaire pour la planification composée de quinze membres.

II. Ces délégations parlementaires sont chargées d'informer l'assemblée dont elles sont issues sur l'élaboration et l'exécution des plans. A cette fin, le Gouvernement leur communique tout document nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

III. - Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées.

## **Chapitre 1 - Le contenu du plan de la Nation**

### **Article 3**

La première loi de plan définit pour une durée de cinq ans les choix stratégiques et les objectifs ainsi que les grandes actions proposées pour parvenir aux résultats attendus.

Elle comporte l'approbation d'un rapport préparé par le Gouvernement sur la base des travaux et consultations auxquels a procédé la commission prévue à l'article 6.

Ce rapport indique les domaines dans lesquels il est recommandé que s'engagent des négociations entre partenaires sociaux et économiques en fonction des objectifs du plan.

En outre, il mentionne les domaines où, et les États avec lesquels, il serait souhaitable d'engager des négociations en vue de la conclusion d'accords ou de programmes de coopération, en tenant compte de l'action des communautés européennes.

### **Article 4**

La seconde loi de plan définit les mesures juridiques, financières et administratives à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs de la première loi de plan.

Elle prévoit l'évolution de certaines dépenses ou recettes publiques et indique les moyens indispensables au financement d'actions nouvelles et tout spécialement les redéploiements nécessaires.

Elle définit, pour la durée du plan, des programmes prioritaires d'exécution auxquels correspondent notamment des autorisations de programme votées dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Elle fixe les orientations de certaines interventions publiques, notamment en matière de prélèvements et de transferts sociaux.

Elle indique l'objet et la portée des contrats de plan que l'État se propose de souscrire avec les régions, conformément aux dispositions du chapitre III du présent titre.

Elle précise les conditions d'intervention économique des communes, des départements et des régions, conformément aux articles 5, 48 et



66 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Elle peut être modifiée, après deux années d'exécution du plan, par une loi de plan rectificative préparée et adoptée dans les mêmes conditions.

#### **Article 5**

Avec, éventuellement, les adaptations nécessaires pour la rendre conforme aux objectifs du plan, toute loi de programme à caractère sectoriel est intégrée dans la plus prochaine seconde loi de plan ou, le cas échéant, la plus prochaine loi de plan rectificative.

## **Chapitre II - La procédure d'élaboration et d'adoption du plan de la Nation**

#### **Article 6**

Il est créé, pour chaque plan, une Commission nationale de planification, de caractère consultatif, chargée de conduire les consultations nécessaires à l'élaboration du plan et de participer au suivi de son exécution.

Elle est présidée par le ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire. Le commissaire au Plan et le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale en sont rapporteurs.

Sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret en Conseil d'État. Y sont notamment représentés : chaque région, les organisations syndicales représentatives des salariés et du patronat, les organismes représentant l'agriculture, l'artisanat, le commerce et les professions libérales, le secteur public industriel et bancaire, le secteur coopératif et mutualiste, les mouvements associatifs et culturels. Elle peut être complétée par des personnalités qualifiées nommées par le Gouvernement en raison de leurs compétences particulières dans le domaine de la planification.

La Commission nationale organise ses travaux. Ses rapports, avis et recommandations sont rendus publics.

#### **Article 7**

En vue de la préparation de la première loi de plan, chaque région fait connaître en temps utile au Gouvernement les priorités du développement de ses activités productives. Dix huit mois au moins avant la date prévue pour l'entrée en vigueur du plan, la Commission nationale de planification est saisie par le Gouvernement d'un document d'orientation établi après la consultation des régions. Ce document est transmis aux régions à titre d'information.

Le Conseil supérieur des français de l'étranger transmet à la Commission nationale de planification un avis sur le document d'orientation visé à l'alinéa précédent dans les domaines qui concernent le commerce extérieur et la coopération internationale ainsi que les besoins des Français établis hors de France.

#### **Article 8**

La Commission nationale de planification doit remettre son rapport au Gouvernement un an au moins avant l'entrée en vigueur du plan. Sur la base de ce rapport, le Gouvernement élabore le projet de première loi de plan qu'il soumet au Conseil économique et social.

Le projet de première loi de plan est soumis au Parlement au début de la seconde session ordinaire de l'année qui précède l'entrée en vigueur du plan.

#### **Article 9**

Après avis de la Commission nationale de planification qui doit s'être prononcée quatre mois au moins avant l'entrée en vigueur du plan et après information des régions, le Gouvernement élabore le projet de seconde loi de plan qu'il soumet au Conseil économique et social.

Le projet de seconde loi de plan est soumis au Parlement au début de la première session ordinaire de l'année qui précède l'entrée en vigueur du plan.

#### **Article 10**

Au début de chaque première session ordinaire, le Gouvernement soumet au Parlement un rapport annexé au projet de loi de finances et préparé conjointement par les ministres chargés du Plan et du budget.

Le rapport décrit les financements publics, et notamment les moyens budgétaires que le Gouvernement propose d'affecter à la réalisation des programmes prioritaires du plan au cours de l'exercice suivant.

### **Chapitre III - L'exécution du plan de la Nation et les contrats de plan**

#### **Article 11**

L'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires.

Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la Nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'État participe à ces actions.

Le contrat de plan conclu entre l'État et la région définit les actions que l'État et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan. Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces contrats.

Des contrats particuliers fixent les moyens de mise en oeuvre des actions définies dans le contrat de plan. Le représentant de l'État dans la région est chargé de préparer pour le compte du Gouvernement le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'État et les régions.

Les contrats conclus entre l'État, d'une part, et des collectivités territoriales, des entreprises ou d'autres personnes morales, d'autre part, doivent être communiqués aux régions concernées.

L'État peut subordonner la conclusion du contrat de plan avec une entreprise à l'inclusion dans ce contrat de la définition des principales orientations stratégiques de l'entreprise et à la mise en évidence de leur compatibilité avec les objectifs du plan de la Nation. Avant sa conclusion, le projet de contrat de plan est transmis pour information aux institutions représentatives du personnel qui sont également informées des conditions de l'exécution du contrat.

#### **Article 12**

Les contrats de plan sont conclus suivant une procédure fixée par décret en Conseil d'État. Ils ne peuvent être résiliés par l'État, avant leur date normale d'expiration, que dans les formes et conditions qu'ils stipulent expressément. Ils sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles.

Dans la limite des dotations ouvertes par la loi de finances de l'année, correspondant, le cas échéant, aux autorisations de programme prévues par l'article 4 de la présente loi, les dotations en capital, subventions, prêts, garanties d'emprunt, agréments fiscaux et toutes aides financières sont accordés en priorité par l'État dans le cadre des contrats de plan. Ils peuvent être attribués dans des conditions fixées par la seconde loi de plan, en contrepartie des engagements souscrits par les bénéficiaires

#### **Article 13**

Chaque année, à l'ouverture de la seconde session ordinaire, le Gouvernement dépose au Parlement un rapport qui retrace l'ensemble des actions engagées au cours de l'exercice précédent et rend compte de l'exécution des contrats de plan.

Ce rapport est établi après consultation de la Commission nationale de planification.

A compter de la deuxième année d'exécution du plan, il dresse le bilan détaillé des résultats obtenus. Il est annexé, s'il y a lieu, à la loi de plan rectificative prévue à l'article 4.

## **Titre II - Les plans des régions**

#### **Article 14**

Le plan de la région détermine les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région pour la période d'application du plan de la Nation.

Il prévoit les programmes d'exécution mis en oeuvre par la région soit directement, soit par voie contractuelle avec l'État, d'autres régions, les départements ou les communes, les entreprises publiques ou privées ou toute autre personne morale.

#### **Article 15**

Le plan de la région est élaboré et approuvé selon la procédure déterminée par chaque conseil régional qui doit prévoir la consultation des départements, du Comité économique et social régional et des partenaires économiques et sociaux de la région.

La région peut consulter chaque entreprise publique ou groupe d'entreprises publiques implanté sur son territoire sur les choix envisagés pour son activité dans la région au cours de la période d'application du plan.

Dans la mesure où il prévoit la signature d'un contrat de plan avec l'État, le plan de la région doit avoir été définitivement approuvé par le conseil régional. au plus tard dans les trois mois suivant la date de promulgation de la seconde loi de plan.

#### **Article 16**

Le plan de la région indique l'objet et la portée du contrat de plan que la région propose de souscrire avec l'État.

En vue de la mise en oeuvre de ce plan, la région peut conclure avec d'autres personnes morales publiques ou privées que l'Etat des contrats régionaux de plan auxquels sont applicables les dispositions du premier alinéa de l'article 12 de la présente loi. Le plan de la région peut également prévoir, dans les mêmes conditions, l'existence de contrats de plan souscrits en commun avec d'autres régions.

Les contrats conclus entre les entreprises publiques et privées et la région font l'objet d'une information des institutions représentatives du personnel avant leur conclusion et chaque année en cours d'exécution.

#### **Article 17**

Dès leur adoption, les plans des régions sont adressés au ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, qui en informe la Commission nationale de planification.

Sur rapport du ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, le gouvernement apprécie la compatibilité des plans des régions entre eux ainsi qu'avec le plan de la Nation.

Peuvent seules être prévues par le contrat de plan conclu entre l'État et la région et par les contrats particuliers pris pour son exécution des actions compatibles avec les objectifs du plan de la Nation.

### **Titre III - Dispositions diverses et transitoires**

#### **Article 18**

Les délais prévus aux articles 7 et 8 de la présente loi sont fixés respectivement à seize et onze mois pour la préparation du IX<sup>e</sup> Plan.

### **Article 19**

A titre transitoire et jusqu'à l'érection des régions en collectivités territoriales, les pouvoirs qui leur sont attribués par la présente loi sont exercés par les établissements publics régionaux.

### **Article 20**

Les articles 2 et 3 de la loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du Plan de développement économique et social sont abrogés.

### **Article 21**

La présente loi s'applique aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte sous réserve, le cas échéant, de mesures d'adaptation des dispositions du titre II relatives aux plans des régions, prises par décret après consultation des assemblées territoriales.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 29 juillet 1982.

François Mitterrand

Par le Président de la République :

*Le Premier ministre,*  
Pierre Mauroy

*Le ministre d'État, ministre de  
l'Intérieur et de la Décentralisation,*  
Gaston Defferre

*Le ministre d'État,  
ministre des Transports,*  
Charles Fiterman

*Le ministre d'État, ministre du Plan  
et de l'Aménagement du territoire,*  
Michel Rocard

*Le ministre d'État,  
ministre de la Recherche et de l'Industrie,*  
Jean-Pierre Chevènement

*Le ministre des Affaires sociales  
et de la Solidarité nationale,*  
Pierre Bérégovoy

*Le ministre des Relations extérieures,*  
Claude Cheysson

*Le ministre délégué auprès du ministre  
des Relations extérieures,  
chargé des Affaires européennes,*  
André Chandernagor

*Le ministre délégué auprès du ministre  
des Relations extérieures,  
chargé de la Coopération et du Développement,*  
Jean-Pierre Cot

*Le ministre de l'Économie  
et des Finances,*  
Jacques Delors

*Le ministre de l'Agriculture,*  
Édith Cresson

*Le ministre de la Culture,*  
Jack Lang

*Le ministre de l'Urbanisme  
et du Logement,*  
Roger Quilliot

*Le ministre de la Défense*  
Charles Hernu

*Le ministre délégué auprès du ministre  
de l'Economie et des Finances,  
chargé du Budget,*  
Laurent Fabius

*Le ministre du Commerce  
et de l'Artisanat,*  
André Delelis

*Le ministre délégué aux Affaires  
sociales, chargé du Travail,*  
Jean Auroux

*Le ministre des PTT,*  
Louis Mexandeau

# DÉCRETS, ARRÊTÉS ET CIRCULAIRES

## MINISTÈRE DU PLAN ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Décret n° 83-32 du 21 janvier 1983 relatif aux contrats de plan entre l'Etat et les collectivités territoriales ou des personnes morales autres que les entreprises publiques et privées.

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire,

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances;

Vu la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions;

Vu la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification;

Vu le décret n° 61-728 du 6 juillet 1961, modifié par le décret n° 63-114 du 14 février 1963, relatif aux attributions du comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire;

Vu le décret n° 72-196 du 10 mars 1972 portant réforme du régime des subventions d'investissement accordées par l'Etat;

Vu le décret n° 73-856 du 5 septembre 1973 relatif au régime financier et comptable de la région;

Vu le décret n° 82-339 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements;

Vu le décret n° 82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissement public;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Décète :

Art. 1<sup>er</sup>. — Le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'Etat et la région sont élaborés par le président du conseil régional au nom de la région et par le commissaire de la République de région au nom de l'Etat.

Art. 2. — L'avant-projet de contrat de plan est transmis par le commissaire de la République de région au ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire et aux ministres intéressés dans le délai de six semaines après la réception dans la région du document d'information visé au premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982.

L'avant-projet de contrat de plan est soumis au comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire, qui se prononce au moins quatre mois avant la fin de l'année précédant l'entrée en vigueur du Plan. Le comité interministériel créé par le décret du 6 juillet 1961 susvisé vérifie notamment la compatibilité des objectifs retenus avec ceux fixés par la première loi de Plan. Il précise les instructions au commissaire de la République de région pour ce qui concerne les engagements de l'Etat; ces instructions sont transmises par le ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire.

Art. 3. — Le projet de contrat de plan est établi sur la base des engagements retenus respectivement par l'Etat dans la deuxième loi de Plan et par la région dans son plan. Il est transmis par le commissaire de la République de région au ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire et aux ministres intéressés dans le délai d'un mois après l'approbation du plan régional par le conseil régional dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 15 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982.

Le projet de contrat de plan est soumis au comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire dans le délai de six mois suivant la promulgation de la deuxième loi de Plan. Le comité interministériel approuve le contrat de plan après avoir vérifié l'exécution de la deuxième loi de Plan et des dispositions contractuelles avec les engagements retenus dans la deuxième loi de Plan.

En cas de désaccord sur tout ou partie du projet de contrat, un nouveau contrat de plan peut être élaboré, dans les mêmes conditions, postérieurement aux délais fixés dans le présent article.

Art. 4. — Le contrat de plan entre l'Etat et la région est signé par le président du conseil régional au nom de la région et le commissaire de la République de région au nom de l'Etat.

Art. 5. — Les engagements de l'Etat dans les contrats particuliers entre l'Etat et les régions sont approuvés par les ministres concernés après examen par le comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire.

Art. 6. — Les contrats particuliers entre l'Etat et les régions sont signés par le président du conseil régional au nom de la région et par le commissaire de la République de région au nom de l'Etat. Lorsqu'un contrat particulier est conclu entre l'Etat et plusieurs régions, il est signé par le président du conseil régional et le commissaire de la République de chaque région.

Art. 7. — Le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'Etat et la région peuvent être révisés en cours d'exécution. La révision a lieu suivant la même procédure que celle qui est prévue aux articles 1<sup>er</sup>, 3, 4, 5 et 6 du présent décret.

Art. 8. — Des contrats de plan entre l'Etat et les départements, les communes ou leurs groupements sont élaborés et signés par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public et par le commissaire de la République du département après approbation des engagements de l'Etat par le comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire.

Les contrats particuliers entre les mêmes parties sont élaborés et signés dans les mêmes conditions; dans ce cas, les engagements de l'Etat sont approuvés par le ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire et les ministres concernés.

Art. 9. — A l'exception des contrats prévus aux articles précédents, les contrats de plan et les contrats particuliers conclus entre l'Etat et des personnes morales publiques et privées autres que les entreprises publiques et privées sont élaborés et signés par le président de l'organe délibérant de la personne morale et le ou les ministres concernés ou le représentant de l'Etat dans la région ou le département en fonction du champ d'application territorial du contrat.

Art. 10. — Pour l'exécution des contrats de plan et des contrats particuliers prévus aux articles précédents, les autorisations de programme inscrites dans les lois de finances pour les investissements publics à caractère national sont déléguées au commissaire de la République de région. Ce dernier fait rapport au ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, avant le 31 janvier de chaque année, de l'exécution, au cours de l'année qui précède, des contrats de plan et des contrats particuliers.

Art. 11. — La procédure d'élaboration, d'exécution et de contrôle des contrats régionaux de plan conclus entre une région et des personnes morales publiques ou privées autres que l'Etat est déterminée par le conseil régional.

Art. 12. — Le décret n° 70-1221 du 23 décembre 1970 est abrogé.

Art. 13. — Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire, et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 21 janvier 1983.

PIERRE MAUROY.

Par le Premier ministre :

Le ministre d'Etat,  
ministre du Plan et de l'aménagement du territoire,  
MICHEL ROCARD.

Le ministre d'Etat,  
ministre de l'intérieur et de la décentralisation,  
GASTON DEFFERRE.

Le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget,  
JACQUES FABUS.