

N° 381

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1986-1987

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 9 juillet 1987.  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juillet 1987.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la Délégation du Sénat pour la planification* (1)  
*sur les contrats de Plan Etat-régions,*

Par M. Jacques BRACONNIER,

Sénateur.

---

(1) *Cette délégation est composée de : M. Bernard Barbier, président ; MM. Jacques Braconnier, André Rabineau, Lucien Delmas, Michel Rigou, vice-présidents ; M. Louis Minetti, secrétaire ; MM. Roger Husson, Robert Laucournet, Henri Le Breton, Pierre Louvot, Jean-Pierre Masseret, Geoffroy de Montalembert, Georges Mouly, Bernard Pellarin, Philippe François.*

## EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

*Le mercredi 6 mai 1987, M. Jacques Braconnier a soumis à la Délégation du Sénat pour la planification, les conclusions provisoires de son rapport sur les contrats de Plan Etat-régions.*

*(Extraits du Bulletin des commissions n° 19 du 12 mai 1987.)*

Etant donné le contexte de remise en cause de la planification dans lequel ce rapport lui avait été confié, **M. Jacques Braconnier** a estimé devoir le faire précéder d'un préambule en forme de plaidoyer pour le maintien d'un plan dans notre pays. Constatant le besoin, pour les agents économiques, d'une prospective et d'une stratégie, et pour l'Etat, de la programmation de certaines dépenses budgétaires, le rapporteur s'est déclaré partisan d'un plan davantage axé sur l'aménagement du territoire et sur l'adaptation de l'économie française aux lois du marché mondial. Concernant l'exécution des contrats de Plan Etat-régions, **M. Jacques Braconnier** a estimé pouvoir conclure au succès de l'expérience et à la nécessité de sa continuation, moyennant certaines réformes, bien que 13 régions seulement sur 22 aient répondu, pour le moment, au questionnaire qui leur avait été adressé.

Le rapporteur a ajouté que, de toute façon, un bilan de l'exécution des contrats de Plan, à l'heure actuelle, ne peut être qu'incomplet, en raison de l'absence fréquente de suivi physique et qualitatif des actions entreprises et de l'imprécision et de l'ancienneté des données disponibles relatives à l'exécution des dépenses.

Soulignant la faiblesse des crédits considérés (14,6 milliards en 1986) en comparaison du total des investissements de l'Etat (154 milliards) et des communes (plus de 60 milliards), **M. Jacques Braconnier** a fait valoir que la réussite de contrats de Plan ne se mesure pas au volume des dépenses engagées mais à la cohésion qui en résulte et à la satisfaction qu'en retirent les partenaires.

Or, le dialogue instauré à l'occasion de la négociation puis de l'exécution des contrats a permis un rapprochement des finalités des actions économiques de l'Etat et des régions et une concertation entre celles-ci et les collectivités locales situées sur leur territoire. Les dépenses des régions ont bénéficié d'un « effet de levier » indéniable, la contribution de l'Etat représentant, en moyenne, 1,6 fois leur propre apport. De son côté, l'Etat a pu profiter de la connaissance qu'ont les régions des réalités locales et de leur participation au financement de certains équipements (routes et autoroute., notamment).

Aussi n'est-il pas surprenant que les régions se soient prononcées, de façon quasi-unanime, pour la poursuite de l'expérience (en dépit des quelques déboires que certaines d'entre elles ont pu parfois éprouver) et que l'Etat leur ait donné satisfaction, à l'issue du comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) du mois d'avril dernier.

Des réformes étant souhaitées par l'Etat comme par la plupart des régions, **M. Jacques Braconnier** a émis, en conclusion, des recommandations et des suggestions tendant à :

- rendre plus sélectif le contenu des contrats, notamment en éliminant les actions trop ponctuelles ;
- limiter le nombre des contrats particuliers ;
- obtenir une meilleure concertation et une plus grande déconcentration, dans l'élaboration des contrats ;
- simplifier leur financement, en limitant, pour chacun d'eux, le nombre des contributions et en assouplissant les règles de gestion des crédits ;
- enfin améliorer le suivi financier et qualitatif des actions.

A l'issue de cet exposé, la Délégation a décidé de demander à **M. Jacques Braconnier** d'achever la rédaction de son rapport d'information, d'en soumettre par courrier un résumé (1) aux membres de la Délégation, puis de le déposer en vue de son impression et de sa publication.

---

(1) Ce résumé a été expédié le 15 juin aux membres de la Délégation. Il figure en annexe de ce rapport, page 74.

## SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS .....	8
PREMIÈRE PARTIE : DE L'UTILITÉ D'UN PLAN RÉNOVÉ .....	12
I. — LES ERREURS DU PASSÉ .....	12
II. — LA NÉCESSITÉ D'UN PLAN DEMEURE .....	12
III. — LES GRANDS AXES D'UNE RÉFORME .....	13
A. — <i>Un plan plus réaliste</i> .....	13
1° Une démarche plus pragmatique .....	13
a) L'importance primordiale du marché .....	14
b) La prise en compte des aléas de la conjoncture .....	14
c) Les contraintes budgétaires .....	15
2° Un plan plus sélectif .....	15
3° Une planification plus souple .....	16
B. — <i>Une simplification des procédures dans le maintien de la concertation</i> .....	18
1° La simplification des procédures .....	18
a) Le retour à une seule loi de Plan .....	18
b) Une meilleure articulation entre Plan et Budget .....	18
2° Le maintien de la concertation .....	19
DEUXIÈME PARTIE : L'EXÉCUTION DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS ..	20
I. — UN BILAN INCOMPLET .....	21
A. — <i>Des données partielles</i> .....	21
1° Le mutisme de certaines régions .....	21
2° Les lacunes du suivi de l'exécution des programmes .....	22
a) L'absence de bilan physique et qualitatif .....	22
b) L'insuffisance des statistiques régionales .....	24
B. — <i>Des données approximatives</i> .....	26
1° Des règles de procédure budgétaire différentes pour l'Etat et les régions .....	26
2° L'insuffisante connaissance de la consommation des crédits de l'Etat .....	27

	Pages
3° L'imprécision de la nomenclature de certains budgets régionaux .....	29
4° Le double comptage de certaines dépenses .....	29
C. — <i>Des données inactuelles</i> .....	30
1° Des résultats souvent périmés .....	30
2° Le problème de la conversion des dépenses en francs constants .....	30
3° Les retards dans la comptabilisation des modifications apportées aux contrats .....	30
II. — UN SUCCÈS NÉANMOINS INCONTESTABLE .....	31
A. — <i>Malgré certains défauts...</i> .....	31
1° Des intentions contrariées .....	32
a) A l'occasion des arbitrages relatifs au contenu des contrats .....	32
b) Lors de la négociation des contrats particuliers .....	33
2° Des engagements non tenus .....	34
a) Des opérations abandonnées .....	34
b) Des contributions inférieures aux prévisions .....	35
3° Des retards de mise en œuvre .....	35
a) Des explications très variées .....	35
b) Des causes parfois identiques .....	36
4° Une excessive rigidité ? .....	36
5° Un dialogue parfois difficile .....	37
B. — <i>... Un bilan globalement favorable</i> .....	37
1° Des priorités nettement affirmées .....	37
a) Une assez grande sélectivité .....	37
b) Une certaine originalité .....	40
2° Un niveau de dépenses peu révélateur .....	41
a) Des moyens modestes mais non négligeables .....	41
b) Des taux d'exécution apparemment satisfaisants .....	43
3° Une synergie appréciable .....	45
a) Une harmonisation des objectifs économiques des différentes collectivités publiques .....	45
b) Un effet de levier indéniable .....	48
c) Des complémentarités profitables .....	50
4° Des opérations innovantes .....	51
III. — DES RÉFORMES NÉCESSAIRES .....	53
A. — <i>Pour une élaboration simplifiée et davantage concertée</i> .....	53
1° La simplification des procédures d'élaboration des contrats .....	53
a) Une procédure nécessairement complexe .....	53
b) Les raisons d'une complication excessive .....	54
c) Les conditions d'une simplification .....	54
2° Une concertation à approfondir .....	56
a) Entre l'Etat et les régions .....	56
b) Entre les régions et les autres collectivités territoriales .....	57
c) Avec les milieux socio-professionnels .....	58
B. — <i>Pour un contenu plus sélectif</i> .....	59
1° Une limitation des objectifs .....	59
a) Le problème des chevauchements de compétences .....	59
b) L'élimination d'actions déplacées .....	60

	Pages
2° Une restriction du nombre des contrats particuliers .....	63
C. — <i>Pour une exécution facilitée et mieux suivie</i> .....	64
1° Une exécution facilitée .....	64
a) Par la simultanéité de l'entrée en vigueur du Plan et des contrats .....	64
b) Par l'assouplissement de la gestion des crédits .....	64
c) Par le « décroisement » des financements .....	66
2° L'amélioration du suivi .....	67
a) Le suivi financier .....	67
b) Le suivi physique et qualitatif .....	68
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>70</b>
<b>LISTE DES ANNEXES</b> .....	<b>72</b>

## AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

Au cours de sa réunion du 5 novembre 1986, la Délégation du Sénat pour la planification m'a chargé d'élaborer et de lui soumettre un rapport sur l'exécution des contrats de Plan Etat-régions.

D'emblée, j'ai annoncé à mes collègues que je n'avais pas l'intention de me contenter de dresser un bilan purement comptable du respect par l'Etat et les régions de leurs engagements financiers respectifs. L'expérience allait d'ailleurs me prouver qu'il m'aurait été, de toute façon, impossible de m'en tenir à cet aspect des choses, en raison du caractère incomplet des informations financières qui devaient m'être communiquées. Etant donné le contexte de remise en cause de la planification dans lequel ce rapport m'était confié, il me semblait que je ne pouvais pas me dispenser de me prononcer sur l'avenir qui devait être réservé aux contrats de Plan Etat-régions, et, partant, sur l'utilité d'un Plan pour notre pays.

La préparation de ce rapport s'est déroulé conformément au calendrier figurant dans l'encadré ci-après.

Je devais nécessairement disposer d'un long délai, car il me fallait consulter toutes les régions de métropole et d'outre-mer. la réponse au questionnaire que je leur avais envoyé nécessitait un travail important. Aussi certaines régions n'ont-elles pas trouvé le temps nécessaire pour me répondre. D'autres ne se sont acquittées qu'au bout de trois ou quatre mois de la tâche que je leur avais demandée. Je remercie toutes celles qui ont participé au dialogue que je leur proposais et certaines, plus particulièrement, pour la promptitude et la qualité de leurs réponses (Auvergne, Bretagne, Pays de la Loire, Limousin, Nord - Pas-de-Calais, Picardie).

Un autre facteur qui a retardé l'achèvement de la rédaction de ce rapport a été la publication, le 10 juin dernier, par le Gouvernement, d'un bilan économique et financier des contrats de Plan.

Les réponses des régions au questionnaire que je leur avais adressé étaient, certes, intéressantes, mais elles étaient, hélas, incomplètes et paraissaient reposer souvent sur des données qui n'étaient pas de la dernière actualité. Dans ces conditions, il m'a paru indispensable de

confronter le bilan que j'étais en mesure d'établir avec celui dressé, pour le compte du Gouvernement, par les spécialistes de la D.A.T.A.R. et du Commissariat au Plan, à partir des données les plus récentes dont disposent les préfets de régions.

Cette confrontation ne m'a pas conduit à modifier les conclusions que j'avais présentées le 6 mai dernier à la Délégation qui, après les avoir écoutées, a bien voulu me prier d'achever mon rapport. Elle ne m'a pas davantage incité à changer la conception que j'avais à l'origine de ma tâche. Mon rapport se présentera donc plutôt comme un ensemble de réflexions critiques et de propositions de réformes que comme une somme d'informations complètes et détaillées. Cette fidélité à ma démarche initiale me paraît justifiée pour trois raisons :

— La première est qu'il se confirme qu'un bilan exclusivement comptable de l'exécution des contrats de Plan ne peut être qu'imparfaitement fiable et insuffisamment révélateur. Par le caractère exhaustif et synthétique des informations qu'il fournit, le bilan gouvernemental, publié le 10 juin, permet certes, d'effectuer des comparaisons intéressantes entre les priorités des régions. Mais les taux d'exécution dont il fait état ne sont pas entièrement significatifs dans la mesure où sont comptabilisées, du côté de l'Etat, les autorisations de programme déléguées, et non pas les crédits de paiement consommés.

— La deuxième raison qui me conduit à ne pas changer d'approche tient à mon souci d'exploiter au mieux les réponses des régions aux questions que je leur ai posées. Ces réponses, en effet, ne valent pas, tant par les résultats chiffrés qu'elles contiennent, que par les appréciations et les jugements qu'elles comportent. Elles constituent, en quelque sorte, le résultat d'un sondage d'opinion en vraie grandeur et méritent, pour cette raison, d'être utilisées telles qu'elles sont.

— La troisième et dernière raison pour laquelle ma démarche initiale me paraît encore valide réside dans le fait que le Gouvernement n'a pas encore définitivement arrêté sa position au sujet de la planification future.

Sur plusieurs points, la discussion reste encore ouverte, ce qui autorise un rapport plus critique et suggestif que descriptif.

Ainsi, nul ne peut préciser de quelle façon la procédure actuelle des contrats de Plan sera modifiée, même si le Gouvernement a décidé que l'Etat et les régions continueraient à conclure des accords pour l'exécution de leurs objectifs communs. De même, il semble maintenant à peu près acquis qu'il y aura un prochain Plan (1), mais son contenu et ses

---

(1) A l'occasion du débat sur l'aménagement du territoire qui s'est déroulé au Sénat le 14 avril dernier, M. Méhaignerie a déclaré que le noyau du X<sup>e</sup> Plan serait constitué par les infrastructures de communication et la formation des hommes, ce qui laissait bien entendu supposer que la planification nationale serait maintenue. Mais M. de Charette a ensuite précisé, devant la presse, qu'il ne s'agirait en tout cas pas d'un Plan au sens traditionnel du terme.

conditions d'élaboration demeurent incertains. D'aucuns peuvent penser qu'il n'est pas nécessaire qu'il y ait un Plan national, ni même des plans régionaux, pour qu'existent des contrats entre l'Etat et les régions.

C'est parce que l'avenir des contrats Etat-régions me paraît, au contraire, indissolublement lié à l'existence d'un Plan national que j'ai cru devoir faire précéder ce rapport d'un préambule en forme de plaidoyer pour la planification.

**1° Calendrier des travaux de M. Braconnier.**

**Mois de janvier 1987.**

- Le 28 janvier, envoi d'un questionnaire à tous les présidents de Conseil régional (cf. annexe n° 6).

**Mois de février 1987.**

- Le 12 février, entretiens avec MM. :
  - Jacques Le Héricy, chargé de mission à la D.A.T.A.R.
  - Yves Carsalade, chef du service régional et local du Commissariat général du Plan.
- Le 13 février, entretien avec M. Emile Arrighi de Casanova, auteur de l'avis adopté par le Conseil économique et social sur le premier rapport d'exécution du IX<sup>e</sup> Plan.
- Le 20 février, réception de la première réponse au questionnaire du 28 janvier.

**Mois de mars 1987.**

- Le 18 mars, envoi d'une lettre de rappel aux présidents des régions dont les services n'ont pas encore répondu au questionnaire du 28 janvier.
- Courant mars, dépouillement des neuf réponses jusqu'alors envoyées par les régions.

**Mois d'avril 1987.**

- Les 8 et 10 avril, dépôt de deux questions orales avec débat sur l'avenir de la planification (cf. annexes n° 4 et 5) :

La première, adressée à M. le ministre de l'équipement, du logement et de l'aménagement du territoire, insistant sur les liens entre planification (nationale et régionale) et aménagement du territoire.

La deuxième, adressée à M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et du plan, soulignant l'urgence de trancher la question de l'avenir de la planification et de préciser, le cas échéant, le calendrier d'élaboration du X<sup>e</sup> Plan.

- Le 14 avril, intervention en séance publique à l'occasion de la réponse du ministre compétent à la première des deux questions sus-visées (discussion de questions orales avec débat jointes sur l'aménagement du territoire. *J.O. Débats Sénat* du 15 avril 1987 - 7<sup>e</sup> séance - p. 170 à 172).
- Courant avril, examen des cinq réponses supplémentaires au questionnaire reçues des régions durant ce mois.
- Fin avril, relance par téléphone des régions n'ayant pas encore fait parvenir leurs réponses.

**Mois de mai 1987.**

- Le 6 mai, présentation à la Délégation du Sénat pour la planification des conclusions provisoires du rapport de M. Braconnier (celles-ci n'ont pas été remises en cause par les éléments d'information reçus postérieurement par le rapporteur).
- Le 14 mai, entretien avec M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et du plan, qui demande à différer sa réponse à la question orale avec débat posée par le rapporteur (cf. *supra*).
- Fin mai, réception de la quinzième et dernière réponse au questionnaire du 28 janvier.

**Mois de juin 1987.**

- Le 15 juin, envoi à tous les membres de la Délégation du Sénat pour la planification des conclusions du rapport de M. Braconnier.
- Courant juin, confrontation entre les conclusions du rapporteur et celles du bilan économique et financier des contrats de Plan Etat-régions publié le 10 juin par le Gouvernement.

**2° Principaux documents consultés.**

- Revue d'économie régionale et urbaine n° 4 (1985) : Les enjeux stratégiques des contrats Etats-régions.
- Evaluation de la planification décentralisée (Commissariat général du Plan - septembre 1985).
- Le Plan dans l'économie française (Pierre Bauchet - avril 1986).
- Conseil économique et social :
  - Avis sur le premier rapport d'exécution du IX<sup>e</sup> Plan (rapporteur : M. Arrighi de Casanova - 17 février 1986).
  - L'avenir de la planification (rapporteur : M. Velitchkovitch - 11 mars 1987).
  - Les interventions économiques des collectivités territoriales (rapporteur : M. Jean Steib).
- Propositions pour l'aménagement du territoire (M. Olivier Guichard - novembre 1986).
- Dossier de presse du ministre de la fonction publique et du plan : présentation du bilan économique et financier des contrats de Plan Etat-régions métropolitaines (10 juin 1987).

## PREMIÈRE PARTIE (PRÉAMBULE) :

### DE L'UTILITÉ D'UN PLAN RÉNOVÉ

*N.B. Les conclusions de ce préambule sont présentées par le rapporteur en son nom personnel et n'engagent donc pas la Délégation du Sénat pour la planification.*

#### I. — LES ERREURS DU PASSÉ

La planification « à la française » a failli mourir de ses prétentions et de ses excès : prétention à l'exhaustivité et à l'infaillibilité, excès de volontarisme et vision trop théorique et trop hexagonale des réalités économiques.

Ce sont ces défauts qui ont conduit à la crise actuelle de la planification dans notre pays.

#### II. — LA NÉCESSITÉ D'UN PLAN DEMEURE

Trois raisons principales militent en faveur du maintien d'un Plan national :

1° La nécessité d'une **prospective** susceptible d'éclairer les « décideurs » sur les conséquences inéluctables des évolutions qui doivent se poursuivre **dans le long terme** (déclin démographique des pays riches, émergence de nouveaux pays industriels...).

2° L'utilité d'une **stratégie à moyen terme**, fondée sur l'observation de l'économie mondiale, qui commande l'adaptation de notre production aux modifications du marché.

3° L'obligation d'une **programmation pluriannuelle de certaines dépenses publiques** (travaux d'infrastructure comme la construction de routes ou d'autoroutes).

A travers ces trois fonctions (prospective, stratégie, programmation des dépenses budgétaires), le plan permet d'améliorer la cohésion des initiatives des différents acteurs économiques. En outre, la planification paraît psychologiquement bien adaptée au cartésianisme français.

### III. — LES GRANDS AXES D'UNE RÉFORME

Le débat auquel donne lieu la remise en cause de la planification se limite trop souvent à une querelle de vocabulaire.

Dans ces conditions :

— certains peuvent être tenté de baptiser « Plan » ce qui ne serait qu'un simple recueil d'études prospectives et de définitions d'objectifs stratégiques non chiffrés ;

— d'autres pourraient, au contraire, s'efforcer de sauvegarder l'essentiel du système actuel de planification, avec toutes ses imperfections, en se contentant de suggérer de changer la dénomination des structures (le Commissariat au Plan deviendrait Commissariat à la Stratégie, etc.).

Votre rapporteur estime, pour sa part, qu'il ne faut pas se payer de mots. Il croit possible de réformer en profondeur la planification française, afin d'en faire à nouveau un instrument efficace de politique économique.

A cette fin, il croit utile d'insister sur deux points :

- Le Plan doit être rendu plus réaliste ;
- la simplification nécessaire des procédures de planification ne doit pas réduire la concertation entre partenaires.

#### A. — Un plan plus réaliste.

Un Plan plus réaliste ne veut pas dire un Plan moins ambitieux. Il s'agit, à partir d'une analyse plus pragmatique des réalités et des perspectives économiques, de rendre la planification plus sélective et plus souple.

##### 1° *Une démarche plus pragmatique.*

Il devrait être davantage tenu compte, dans l'élaboration du Plan :

- des perspectives d'évolution du marché mondial et du marché intérieur ;
- des aléas de la conjoncture et des imperfections des modèles utilisés ;
- des contraintes budgétaires qui s'imposent.

### a) L'importance primordiale du marché

Si les données du marché ne sont pas toujours suffisamment prises en considération par la planification française, c'est en grande partie parce que celle-ci part d'une vision trop globale et trop hexagonale de la réalité économique.

Cette approche macro-économique présente, certes, l'avantage de pousser à la cohérence de l'action planificatrice des pouvoirs publics, mais elle ne permet pas d'appréhender le marché dans sa diversité et sa mobilité.

Aussi la préparation du Plan devrait-elle s'appuyer non seulement sur des simulations effectuées à l'aide de modèles macro-économiques (1), mais aussi sur une étude très détaillée du marché intérieur et du marché mondial.

A cette fin, le prochain Plan pourrait prévoir la création d'un observatoire permanent des marchés, travaillant à partir des données fournies par les conseillers commerciaux de nos ambassades, pour l'extérieur, et des résultats des travaux de l'I.N.S.E.E. et d'autres organismes spécialisés, pour l'intérieur.

Les impératifs de notre commerce extérieur, dont dépendent nos possibilités de croissance, devraient dicter le choix des priorités de notre politique industrielle. Ce choix devrait être éclairé par une analyse beaucoup plus fine (2) de la situation des différents sous-secteurs de notre économie.

### b) La prise en compte des aléas de la conjoncture.

Les aléas de la conjoncture (et en particulier ceux tenant aux fluctuations des monnaies et des cours des matières premières) devraient être davantage pris en considération.

Les modèles macro-économiques, dont les propres incertitudes seraient soulignées, serviraient à en illustrer les conséquences éventuelles.

Le Plan constituerait un « révélateur d'aléas » autant qu'un « réducteur d'incertitudes ».

---

(1) Malgré son caractère multisectoriel, le modèle D.<sup>A.</sup>S. paraît trop agrégé pour permettre d'apprécier toutes les conséquences des évolutions sectorielles et géographiques de la demande intérieure et mondiale. La variété des situations des différents sous-secteurs, en ce qui concerne la compétitivité, la soumission à la concurrence internationale, et la rapidité d'adolescence des équipements, ne peut pas, notamment, être suffisamment prise en compte.

(2) A l'heure actuelle, le modèle P.R.O.P.A.C. permet de définir les évolutions sectorielles compatibles avec des objectifs macro-économiques prédéterminés. Il serait souhaitable d'arriver un jour à effectuer la démarche inverse consistant à estimer quelles devraient être les conséquences macro-économiques des priorités sectorielles retenues.

**c) Les contraintes budgétaires.**

Enfin, la difficulté de prévoir le niveau des ressources publiques (en raison des fluctuations conjoncturelles des rentrées fiscales) et les contraintes budgétaires (découlant du caractère incompressible de certaines dépenses) seraient, elles aussi, davantage prises en compte.

*2° Un Plan plus sélectif.*

*a) Au niveau des priorités :*

Un Plan ne peut prétendre fixer dans les moindres détails toutes les orientations du développement économique, social et culturel de la nation. Il doit se concentrer sur les actions essentielles, celles qui conditionnent l'avenir (et dont la rentabilité n'est souvent pas immédiate), répondent à la demande, et ont le plus grand effet multiplicateur.

L'affinement de l'analyse sectorielle de la demande et l'accentuation de la prise en compte des contraintes budgétaires devraient faciliter le choix des priorités du Plan.

Les déclarations d'intention seraient éliminées, les indicateurs peu significatifs abandonnés, et les actions de faible envergure ne seraient plus intégrées dans le Plan.

Les fonds publics seraient consacrés, en priorité :

1. au soutien des secteurs, peu nombreux, dans lesquels le marché mondial nous laisse une chance, sinon d'acquérir des positions dominantes, du moins de progresser face à la concurrence étrangère ;
2. aux actions « horizontales » permettant de valoriser nos ressources humaines (éducation, recherche,...) ;
3. au financement de grands équipements structurants.

Ainsi, la sélectivité tendrait-elle à resserrer les liens du Plan avec le marché, d'une part, et l'aménagement du territoire, d'autre part.

**Bien loin de se confondre avec le dirigisme, la planification peut être le meilleur allié du libéralisme.** Elle peut, en effet, devenir l'instrument pédagogique qui incitera les entreprises à se mobiliser pour mieux répondre à la demande qui leur est adressée.

Quant aux liens qui unissent le Plan et l'aménagement du territoire, ils sont trop évidents pour devoir être soulignés : l'aménagement du territoire se prête particulièrement à la planification et permet d'inscrire les priorités du Plan, non seulement dans la durée mais aussi dans l'espace. Le Plan et l'aménagement du territoire se complètent en permettant de faire la synthèse des aspects sectoriels et géographiques des problèmes du développement économique.

La recherche d'une plus grande sélectivité impliquerait que des choix négatifs soient effectués.

Les secteurs dont l'activité ne peut que décliner seraient clairement désignés : le soutien des pouvoirs publics irait aux efforts de reconversion, plutôt qu'au maintien en survie des activités concernées.

La finalité du Plan deviendrait ainsi autant le **redéploiement** que le **développement** économique et social.

*b) Au niveau des moyens :*

Les engagements financiers de l'Etat seraient calculés de façon à ce qu'ils puissent être tenus, quelle que soit l'évolution de la conjoncture (moyennant, si besoin, certains ajustements).

Les programmes prioritaires (adaptation de certains secteurs aux besoins du marché, projets exemplaires de recherche, de formation ou d'aménagement du territoire,...) seraient suffisamment peu nombreux pour permettre une concentration efficace de moyens.

*3° Une planification plus souple.*

En même temps qu'il serait rendu plus sélectif, le Plan serait assoupli.

Cet assouplissement se traduirait par une révision à mi-parcours des objectifs stratégiques initiaux (voir plus loin, note sur la durée du Plan).

En outre, les objectifs et les moyens d'exécution du Plan pourraient être — en tant que de besoin — adaptés à l'évolution de la conjoncture, dans le respect des engagements de l'Etat.

### *NOTE SUR LA DURÉE D'EXÉCUTION DU PLAN*

La détermination de la périodicité des révisions du Plan importe autant que la fixation de ses horizons.

La durée actuelle de cinq ans est tout à la fois :

- trop longue, en ce qui concerne la stratégie industrielle ;
- trop courte, en ce qui concerne la recherche et la programmation des équipements collectifs.

Aussi le maintien d'une échéance quinquennale paraît constituer un compromis acceptable.

Cependant, même avec un terme officiellement fixé ainsi à cinq ans, la planification deviendrait en fait « à horizon variable » :

- la rapidité d'évolution du marché impliquerait une révision, au bout de deux ans et demi, des objectifs de stratégie industrielle et commerciale ;
- l'annualité budgétaire contraindrait l'Etat à faire chaque année le point sur le respect de ses engagements financiers, mais la programmation des dépenses devrait être pluriannuelle ;
- la préparation du Plan suivant serait l'occasion de confirmer ou de remettre en cause, à mi-parcours, les actions de longue durée entreprises (à horizon de dix ans).

Pour les modifications de crédits budgétaires n'impliquant pas de remise en cause des objectifs planifiés (ajustement de dépenses sous-évaluées ou surestimées), le vote de la loi de finances vaudrait révision du Plan. En revanche, le vote d'une loi de Plan rectificative pourrait s'avérer nécessaire en cas de changement d'orientation stratégique.

De telles modifications devraient cependant rester exceptionnelles, hormis la révision de stratégie prévue à mi-parcours. Axée sur le moyen et le long terme, la planification implique en effet la persévérance et ne saurait se transformer en un instrument de pilotage « à vue » de l'économie.

## **B. — Une simplification des procédures dans le maintien de la concertation.**

### *1° La simplification des procédures.*

#### **a) Le retour à une seule loi de Plan.**

Une seule loi de Plan (au lieu de deux actuellement) serait votée par le Parlement, tous les cinq ans (1), à la session de printemps.

Cette loi porterait approbation d'un document présenté en annexe, qui comporterait trois parties :

- une **partie prospective**, donnant un éclairage sur les évolutions envisageables à long terme, dans laquelle on insisterait plus particulièrement sur les mutations et les aléas du marché mondial (concurrence des nouveaux pays industriels, dangers protectionnistes) ;

- une **partie stratégique**, dans laquelle seraient exposées les principales priorités retenues pour la durée du Plan, au niveau sectoriel et en ce qui concerne l'aménagement du territoire, et les politiques « horizontales » (éducation, recherche, ...) ;

- enfin, une **partie budgétaire**, correspondant au minimum d'« ardente obligation » que l'Etat doit s'imposer à lui-même pour ne pas ôter au Plan toute crédibilité et tout effet d'entraînement.

#### **b) Une meilleure articulation entre Plan et Budget.**

Un bref rappel de la prospective et de la stratégie du Plan figurerait dans le rapport économique et financier des lois de finances (2) qui préciserait, en outre, dans sa partie consacrée à la politique budgétaire du Gouvernement, le taux d'exécution des dépenses afférentes au financement des programmes prioritaires planifiés. Ces dépenses continueraient à être par ailleurs récapitulées, de façon plus détaillée, dans une annexe budgétaire spécifique.

La discussion budgétaire offrirait ainsi chaque année au Parlement l'occasion de faire le point sur les trois aspects de la planification : prospective, stratégie et programmation budgétaire.

Une seule loi de plan, révisable à mi-parcours et exécutée sous le contrôle annuel du Parlement : cette proposition de votre Rapporteur lui semble aller dans le sens de la simplification des procédures souhaitées par le Gouvernement.

---

(1) Voir ci-avant, la note encadrée, sur la durée du Plan.

(2) D'après l'article 32 de la loi organique du 2 janvier 1959, le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'un rapport « définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir ».

Ce souci de simplification ne doit pas cependant conduire à remettre en cause, dans la phase de l'élaboration du Plan, la concertation entre l'Etat, les partenaires sociaux et les collectivités territoriales.

## 2° *Le maintien de la concertation.*

Il ne semble pas nécessaire à votre Rapporteur, dans ce préambule, de souligner le caractère indispensable — admis, semble-t-il, par tous — d'une concertation entre l'Etat et les partenaires sociaux dans l'élaboration du Plan.

Dès lors que l'intérêt en est reconnu, il peut sembler peu important qu'une telle concertation soit organisée par l'actuel commissariat au Plan, selon les modalités traditionnelles, ou par un haut conseil comme celui dont la création a été suggérée par le rapport Ruault.

Une telle alternative n'est cependant pas indifférente du point de vue de l'efficacité de la planification.

Le Conseil économique et social (1) a estimé en effet que les deux fonctions de conseiller du Gouvernement et d'animateur de la concertation, remplies par le commissariat, étaient indissociables. « Une séparation des rôles — a-t-il affirmé — affaiblirait et détruirait sans doute chacun d'eux. »

Sans vouloir entrer au fond du débat, votre rapporteur tient néanmoins à indiquer qu'il partage cette opinion.

Il croit également utile d'insister sur la lucidité dont il convient, à son sens, que les uns et les autres fassent preuve dans la détermination des orientations du Plan.

La concertation ne doit pas aboutir, en effet, à ce que l'Etat cherche à contenter tout le monde à la fois, sans quoi il serait procédé à un saupoudrage inefficace et ce serait, en fin de compte, l'intérêt national qui serait lésé.

La préparation du Plan doit être l'occasion, non de se bercer d'illusions, mais de mesurer les sacrifices et les efforts à accomplir pour notre redressement économique, condition de notre progrès social.

---

(1) Cf. avis rédigé par M. Velitchkovitch sur l'avenir de la planification.

## DEUXIÈME PARTIE :

### L'EXÉCUTION DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS

#### INTRODUCTION

Souci de cohérence, nécessité d'inscrire les actions économiques dans la durée et dans l'espace : ces raisons qui militent en faveur de l'existence d'un Plan national peuvent également justifier la mise en œuvre de plans régionaux.

Les exigences de pragmatisme, de sélectivité et de souplesse auxquelles doit se soumettre la planification nationale s'imposent aussi à la planification régionale.

Plan national et plans régionaux sont étroitement complémentaires.

La définition de priorités économiques nationales, à laquelle les régions doivent être associées, est indispensable à l'élaboration des plans régionaux. Ceux-ci doivent permettre, de leur côté :

— de décharger l'Etat de l'exécution des tâches qui ne sont pas de son niveau ;

— d'associer les régions à la réalisation des objectifs qu'elles ont en commun avec l'Etat.

Les contrats de Plan apparaissent comme un moyen privilégié mis au service de cette deuxième finalité. Ils sont le trait d'union qui permet d'enraciner le Plan de la nation dans la vie régionale et locale.

Comme l'a souligné le *Conseil économique et social* dans son avis du 17 février 1986 (1), l'introduction de la dimension régionale dans la planification et le recours à la contractualisation ne datent pas du IX<sup>e</sup> Plan (2). Les contrats de Plan Etat-régions sont, en effet, l'aboutissement

---

(1) Avis présenté par M. Arrighi de Casanova sur le premier rapport d'exécution du IX<sup>e</sup> Plan.

(2) On peut citer les programmes d'action régionale définis en 1955, les tranches opératoires du IV<sup>e</sup> Plan, les programmes régionaux de développement et d'équipement du VI<sup>e</sup> Plan, les P.A.P.I.R. (programmes d'action prioritaire d'initiative régionale) du VII<sup>e</sup> Plan. La pratique contractuelle, pour sa part, n'a concerné, avant 1982, que les relations entre l'Etat et les collectivités locales (contrats de pays, contrats de villes moyennes, contrats avec les communautés urbaines).

tissement d'une longue évolution qui a vu les régions, devenues collectivités territoriales de plein exercice, « passer du rang d'interlocuteurs à celui de partenaires de l'Etat » dans la planification nationale. D'accessoire et de facultative, la contractualisation est devenue « une pièce maîtresse du dispositif de planification ». Selon la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, les contrats de Plan conclus entre l'Etat et la région définissent les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du Plan (art. 11). Ils ne peuvent être résiliés par l'Etat avant leur date normale d'expiration et leur exécution mobilise en priorité les crédits budgétaires (art. 12). La crédibilité des contrats de Plan a été renforcée par la décision récente du *tribunal administratif de Strasbourg*, relative au transfert à Grenoble du *Synchrotron*, selon laquelle le Premier ministre ne pouvait, sans méconnaître directement l'article 12 de la loi précitée du 29 juillet 1982 « priver d'effet, par une décision unilatérale, quels qu'en soient les motifs, un engagement réputé contractuel aux termes de la loi ».

Le bilan de l'exécution des contrats de Plan Etat-régions que votre rapporteur est en mesure de présenter lui permet, bien qu'il soit incomplet (I), de conclure au succès de l'expérience (II), et à la nécessité de certaines réformes (III).

## I. — UN BILAN INCOMPLET

### A. — Des données partielles.

#### 1° *Le mutisme de certaines régions.*

Comme votre rapporteur l'a indiqué dans son avant-propos, un questionnaire, reproduit en annexe de ce rapport, a été adressé à tous les présidents de conseils régionaux. La réponse à ce questionnaire nécessitait de la part des services des régions un travail d'autant plus lourd que leurs effectifs sont peu nombreux et employés à d'autres tâches (surveillance de l'exécution du plan régional et des contrats Etat-régions, établissement d'un bilan à l'intention du conseil régional, négociations d'avenants et de conventions et mise au point des derniers contrats particuliers, préparation du choix des priorités régionales pour le prochain plan...).

Cela explique sans doute que certaines régions se soient contentées de l'envoi d'une documentation (plus ou moins actuelle et complète...), que d'autres n'aient répondu qu'au bout du trois ou quatre mois et qu'une minorité, enfin, n'aient pas donné signe de vie, malgré plusieurs relances. .

Votre rapporteur n'en conçoit qu'une plus grande reconnaissance à l'égard des régions qui se sont signalées par la promptitude et la qualité de leurs réponses (Auvergne, Bretagne, Pays de la Loire, Limousin, Nord - Pas-de-Calais et Picardie). Il remercie toutes celles qui ont accepté de participer au dialogue qui leur était proposé.

Au total,

a) sur 22 régions métropolitaines interrogées :

- 15 ont répondu à votre rapporteur
- 4 se sont contentées de l'envoi d'une documentation
- 3 ne se sont pas manifestées ;

b) sur 4 régions d'outre-mer, une seule a répondu au questionnaire, une autre n'a envoyé qu'une documentation partielle, **ce qui a conduit votre rapporteur à ne traiter que de la France métropolitaine.**

Votre rapporteur n'a donc recueilli, à la suite de l'envoi de son questionnaire, que des données d'autant plus partielles que :

- la documentation envoyée par les régions ou les réponses à certaines questions sont parfois incomplètes (quel que soit l'intérêt de ces réponses dans leur ensemble),
- la présentation des bilans régionaux d'exécution des contrats est loin d'être homogène.

De façon générale, les régions éprouvent des difficultés pour suivre de façon satisfaisante l'exécution des programmes contractualisés.

Quiconque désire dresser un bilan de l'exécution des contrats de Plan Etat-régions se heurte à ce problème qui s'est ajouté, pour votre rapporteur, à celui résultant du caractère incomplet des réponses des régions à ses questions.

## 2° *Les lacunes du suivi de l'exécution des programmes.*

### a) **L'absence de bilan physique et qualitatif.**

De nombreuses régions ne sont pas en mesure de dresser un bilan physique et qualitatif de l'exécution de toutes les actions programmées. Elles sont du reste conscientes de cette lacune et tentent d'y remédier.

Seule la *Bourgogne* se félicite, dans son bilan d'exécution 1984-1985, de pouvoir présenter un compte rendu qui « *par rapport au document établi en 1984, a été sensiblement enrichi par l'examen détaillé de l'exécution physique — et non plus seulement financière — des actions prévues* ».

La région *Nord - Pas-de-Calais* estime pour sa part que les services de l'Etat et de la région seront en mesure de dresser un bilan physique

des actions dès qu'un délai suffisant se sera écoulé pour qu'un tel exercice puisse être significatif.

Les autres régions qui traitent de ce problème (certaines préférant n'évoquer que le suivi financier des programmes) reconnaissent que des insuffisances existent comme en témoignent les extraits de réponses au questionnaire cités dans l'encadré ci-après.

### Extraits des réponses des régions.

#### *Bretagne :*

La région s'est consacrée en priorité à l'évaluation des crédits mis en place et de leur consommation, « celle des réalisations physiques suivra ».

#### *Franche-Comté :*

« Il reste souhaitable que le suivi du Plan régional comporte parallèlement au compte rendu d'exécution financière, des éléments indicateurs d'évolution structurelle de la région » (cet objectif fait l'objet de recherches méthodologiques).

#### *Limousin :*

« Jusqu'alors, aucun bilan physique n'a été dressé, c'est le souci de la région d'y parvenir avant la fin du présent exercice. »

#### *Pays de la Loire :*

« L'existence de critères physiques d'évaluation fait défaut. »

#### *Rhône-Alpes :*

« Le problème du suivi est plutôt d'ordre qualitatif. »

Si l'établissement d'un **bilan physique** de l'exécution des programmes contractualisés paraît un objectif à la portée des régions, il n'en va pas de même de l'instauration d'un **suivi qualitatif**. Il est, à l'évidence, plus facile d'additionner des kilomètres de routes que d'évaluer l'impact de certains programmes regroupant un grand nombre d'actions ponctuelles ou diffuses (exemple : programmes de développement de zones rurales défavorisées ou de promotion d'actions touristiques).

La difficulté de se livrer à une appréciation qualitative de l'exécution des contrats de Plan est liée à l'insuffisance des statistiques régionales.

**b) L'insuffisance des statistiques régionales.**

Les régions dénoncent unanimement l'insuffisance des statistiques dont peuvent disposer leurs services pour l'élaboration et le suivi de leurs plans.

L'importance des lacunes de l'information économique et statistique a été soulignée par le *Conseil économique et social*. Comme l'a déclaré son rapporteur, M. Arrighi de Casanova (1), « *la planification court le risque d'être un exercice abstrait ou de se réduire à un catalogue, si elle ne s'appuie pas sur des études préalables, elles-mêmes nourries de données chiffrées et portant aussi bien sur le bilan des actions entreprises que sur les paramètres permettant d'apprécier s'il convient de les prolonger, de les infléchir, d'y ajouter, voire d'y substituer des actions nouvelles.* »

Selon M. Arrighi de Casanova, les bulletins périodiques des directions régionales de l'I.N.S.E.E. « *éclaircent davantage sur la conjoncture que sur le moyen et long terme ainsi que sur les structures* ». Quant aux cellules statistiques des directions régionales des administrations d'Etat, il leur est reproché de travailler « *en ordre dispersé* ».

L'insuffisance des statistiques disponibles a provoqué des initiatives du type suivant, de la part des régions désireuses de mieux se connaître elles-mêmes.

---

(1) Avis sur le premier rapport d'exécution du IX<sup>e</sup> Plan.

**Exemples d'actions des régions, inscrites dans leur contrat de Plan, pour mieux se connaître elles-mêmes.**

<u>Régions</u>	<u>Intitulés des programmes ou des actions</u>
<i>Bourgogne :</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Information économique et connaissance du tissu industriel.</li><li>- Evaluation de l'impact économique du tourisme.</li><li>- Connaissance des capacités régionales de formation.</li><li>- Inventaire régional du patrimoine culturel régional.</li><li>- Observatoire régional de la santé.</li></ul>
<i>Bretagne :</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Observatoire régional des industries agro-alimentaires.</li></ul>
<i>Centre :</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Saisie et analyse de l'activité touristique.</li></ul>
<i>Lorraine :</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Centre de ressources pour l'information sur la formation.</li></ul>
<i>Nord-Pas-de-Calais :</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Observatoire régional des formations, des qualifications et des emplois.</li></ul>

La *Lorraine* a entrepris, en outre, de renforcer sa mission planification en recrutant un statisticien qui devrait jouer le rôle de correspondant de l'I.N.S.E.E. et des autres producteurs d'information.

\*  
\* \*

Du fait de l'absence de suivi physique et qualitatif des programmes (et, pour votre rapporteur, du défaut de réponse de certaines régions à ses questions), les données disponibles pour dresser un bilan de l'exécution des contrats de Plan ne sont que partielles. Ces données ne peuvent être en outre qu'approximatives, car le suivi financier de la réalisation des opérations contractualisées laisse, lui aussi, à désirer.

## B. — Des données approximatives.

Un certain flou entoure la notion d'exécution des dépenses, en raison :

- de la différence des règles budgétaires et comptables applicables aux dépenses de l'Etat et à celles des régions (1°) ;
- de l'insuffisance des renseignements fournis par l'Etat en ce qui concerne la consommation de ses crédits (2°) ;
- de l'imprécision de la nomenclature de certains budgets régionaux (3°) ;
- ou, enfin, de l'existence de doubles emplois dans la prise en compte de certaines dépenses pour la présentation détaillée des actions programmées (4°).

1° *Des règles de procédure budgétaire différentes pour l'Etat et les régions.*

Le bilan des contrats de Plan donne lieu au calcul de taux d'exécution permettant de mesurer le respect des engagements financiers pris par l'Etat et les régions.

Or la procédure budgétaire applicable au premier et aux secondes n'est pas identique comme l'ont judicieusement souligné, dans leurs réponses, les régions *Centre, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes*.

La consommation des crédits régionaux suppose une délibération d'affectation du bureau du conseil régional, puis un paiement des services financiers de la région.

Pour l'Etat, l'affectation d'autorisation de programmes doit être suivie de l'engagement, de la liquidation et du paiement des crédits de paiements prévus par la loi de finances de l'année.

Pour qu'une dépense prévue par un contrat de Plan soit véritablement exécutée par l'Etat, il ne suffit donc pas qu'une autorisation de programme ait été ouverte, il importe également que les crédits de paiement correspondants aient été inscrits dans la loi de finances de l'année, puis consommés (1).

---

(1) Aux termes de la loi organique du 2 janvier 1959, les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées, sans limitation de durée pour l'exécution des investissements : les crédits de paiement correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées, pendant l'année, pour la couverture des engagements contractés dans les cadres des autorisations de programme correspondantes.

Pourtant, les bilans d'exécution des contrats ne comptabilisent trop souvent, du côté de l'Etat, que les autorisations de programme affectées au niveau central ou déléguées aux préfets de région. Un exemple vient encore d'en être fourni par le Gouvernement, dans son bilan économique et financier des contrats de Plan Etat-régions métropolitaines publié le 10 juin dernier.

Or, un décalage se produit fréquemment entre la date de l'engagement d'une autorisation de programme et celle de la consommation des crédits de paiement correspondants. Des taux d'exécution calculés de la sorte ne prennent donc en compte « *ni les effets des retards pris par les maîtres d'ouvrage dans leurs réalisations, ni les retards éventuels dans le déblocage des crédits de paiement par l'Etat* », comme le fait très justement observer la région *Franche-Comté* dans sa réponse au questionnaire de la Délégation. Aussi les comparaisons effectuées sur ces bases entre les taux de l'Etat et ceux des régions sont-elles fallacieuses. Malheureusement, ce sont les seules qui peuvent être faites, pour les années récentes, étant donné l'insuffisance des renseignements fournis par l'Etat au sujet de la consommation réelle de ses crédits.

## *2° L'insuffisante connaissance de la consommation des crédits de l'Etat.*

Nombreuses sont les régions qui se plaignent de manquer d'informations en ce qui concerne la consommation réelle des crédits de paiement correspondant aux autorisations de programme engagées par l'Etat pour l'exécution des contrats de Plan.

Cette situation résulte souvent de ce que les autorisations déléguées aux préfets de régions sont ensuite subdéléguées aux préfets des départements.

Le département apparaît ainsi, paradoxalement, comme l'échelon normal d'exécution des dépenses des contrats de Plan Etat-régions et comme le seul cadre dans lequel puisse être suivie la consommation des crédits de paiement.

Mais la région des *Pays de la Loire* souligne, de son côté, qu'il est parfois également impossible de suivre le financement des opérations qui nécessitent des transferts de crédits à l'échelon central.

**Extraits des réponses des régions aux questions  
relatives au suivi financier de l'exécution des contrats.**

*Alsace :*

« L'Etat ne disposant, au niveau régional, que d'informations sur les autorisations de programme, n'a jamais été en mesure de fournir des chiffres sur l'exécution réelle des actions. »

*Centre :*

Le Président du conseil régional souhaite que le prochain bilan chiffré permette de comparer les paiements réalisés par chacune des parties. Une telle présentation a dû être abandonnée « faute d'avoir obtenu de l'Etat les renseignements nécessaires. »

*Franche-Comté :*

« Il faut souligner que la notion « d'engagement » des crédits se situe en amont des réalisations elles-mêmes. »

*Pays de la Loire :*

« Si la plupart des autorisations de programme ont été déléguées au niveau régional, les affectations et surtout le suivi des crédits de paiement sont encore trop souvent de niveau départemental d'où la quasi-impossibilité d'assurer le suivi complet du contrat, difficulté aggravée par le fait de la non-individualisation fréquente des crédits de paiement, il est également impossible de suivre les financements prévus au contrat de Plan et qui s'opèrent par transfert au niveau central (opérations relatives aux organismes de recherche nationaux par exemple). »

La région *Champagne-Ardenne* rappelle, enfin qu'il est parfois difficile, dans le cadre, par exemple, des opérations d'animation économique, de respecter la traditionnelle distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement (certaines dépenses de fonctionnement constituent — comme l'admet maintenant la Cour des comptes — des compléments de charges directement liés à la réalisation d'équipements).

### 3° *L'imprécision de la nomenclature de certains budget régionaux.*

Le suivi financier de l'exécution des dépenses peut se trouver obscurci, du côté des régions cette fois, par les imprécisions de la nomenclature budgétaire.

Certes, la région *Champagne-Ardenne* affirme, en réponse à l'une des questions de votre rapporteur, que la vocation de la nomenclature budgétaire n'est pas d'individualiser les actions prévues par les contrats de Plan, mais de faciliter leur mise en œuvre.

Cependant, d'autres régions n'hésitent pas à faire l'aveu de leur faiblesse sur ce point. « *Insuffisamment détaillée* » selon le *Limousin* ou « *Insuffisamment précise* » pour la *Picardie*, la nomenclature budgétaire régionale est également critiquée par l'*Ile-de-France* : « *Le suivi par chapitre budgétaire s'avère peu pratique à gérer. Le suivi par action unitaire de contrat de Plan apparaît plus satisfaisant et d'une lecture plus facile... Le choix de critères comparables entre les nomenclatures budgétaires de l'Etat et de la région est à rechercher.* »

Le *Nord – Pas-de-Calais* est, en revanche, satisfait de la grille de codage à six chiffres qu'il a mise au point pour le repérage des actions du contrat de Plan. Ce code pourrait être utilisé par l'Etat et étendu à toute la France.

### 4° *Le double comptage de certaines dépenses.*

La région *Nord – Pas-de-Calais* est la seule à soulever un problème que d'autres régions connaissent cependant peut-être aussi, et qui est celui du double comptage de certaines dépenses. Ce phénomène fait l'objet des explications suivantes dans le rapport d'exécution du contrat de Plan présenté en juin 1986 au conseil régional :

*« dans certains cas, les affectations de crédits peuvent concerner plusieurs opérations différentes. Par exemple, dans le cadre des actions en Recherche, Innovation et Développement Technologique, deux types de programmes se superposent : des programmes sectoriels en faveur des pôles et des programmes en coopération avec les organismes nationaux de recherche. En subventionnant telle ou telle opération, il est possible d'agir sur chacun des deux volets. De cette caractéristique résulte la conséquence suivante : les engagements sont comptés en double (voire en triple) pour peu qu'ils concernent deux ou trois grands programmes distincts. Ceci signifie que le bilan financier ainsi établi va nécessairement excéder le total réel des affectations ».*

La région fait valoir toutefois que le calcul des taux d'exécution n'est pas faussé par cette pratique puisque le double comptage est pris en considération dans les prévisions et pas seulement dans les résultats de l'exécution des dépenses.

Cet exemple illustre bien le caractère parfois approximatif des données financières disponibles en ce qui concerne la réalisation des programmes contractualisés. Souvent aussi, ces données sont également inactuelles.

### C. — Des données inactuelles.

#### 1° *Des résultats souvent périmés.*

Les bilans d'exécution des contrats de Plan étant présentés à la fin des sessions de juin des conseils régionaux, votre rapporteur, qui a expédié en janvier son questionnaire aux régions, ne dispose le plus souvent que de documents traitant des années 1984 et 1985 (sauf pour la *Bretagne* et la *Lorraine*).

Or, ces années ayant été celles du démarrage des programmes ne sont pas vraiment significatives.

De toute façon, les derniers résultats complets disponibles ne couvrent que l'année 1985 en ce qui concerne les crédits de paiement de l'Etat, pour des raisons qui ont déjà été expliquées dans ce rapport.

La distinction entre autorisations de programme et crédits de paiement n'apparaît pas d'ailleurs clairement dans beaucoup de bilans régionaux.

Le bilan gouvernemental du 10 juin dernier couvre pour sa part l'année 1986, mais en considérant les délégations d'autorisations de programme comme une exécution de dépenses, ce qui soulève — comme votre rapporteur l'a montré — de sérieuses objections.

#### 2° *Le problème de la conversion des dépenses en francs constants.*

Les estimations des dépenses ayant été effectuées en francs 1984, le calcul du taux d'exécution des engagements inscrits dans les contrats nécessite des conversions en francs constants auxquelles toutes les régions ne se livrent pas.

Peut-être ne s'agit-il cependant que d'une carence provisoire, car les bilans les plus récents communiqués par les régions à votre rapporteur (pour la *Bretagne* et la *Lorraine*) comportent tous une actualisation des dépenses en francs 1984 permettant le calcul de taux d'exécution significatifs.

#### 3° *Les retards dans la comptabilisation des modifications apportées aux contrats.*

« *Il ne se passe pas de mois* — est-il écrit dans une des réponses de la région Nord-Pas-de-Calais à votre rapporteur — *sans que des*

*avenants ou des conventions d'application du contrat de Plan soient préparés puis signés pour assurer un meilleur pilotage du programme retenu en commun. »*

De fait, plusieurs régions ont subi des modifications parfois importantes de leurs contrats pour s'adapter à des circonstances nouvelles telles que la réalisation du lien transmanche pour la *Picardie* (qui implique la mise en place d'infrastructures d'accompagnement) ou l'élargissement de la C.E.E. pour les régions méridionales.

Au total, l'enveloppe financière consacrée aux contrats de Plan Etat-régions s'est accrue de cinq milliards de francs par rapport aux estimations de 1984.

Certaines régions se livrent, plus modestement, à des redéploiements de crédits, comme *l'Auvergne* qui, après avoir fait de son désenclavement routier l'une de ses principales priorités, a décidé de réorienter une partie des fonds qu'elle destinait aux économies d'énergie et de privilégier l'investissement par rapport au subventionnement de structures d'animation économique.

Les conséquences de ces changements tardent parfois à être enregistrées dans les documents budgétaires et comptables. Les états récapitulatifs disponibles n'en paraissent alors que plus approximatifs et plus décalés par rapport à la réalité.

\*  
\* \*

Aussi insuffisantes que soient les données qualitatives et chiffrées dont dispose votre rapporteur, elles ne l'empêchent pas de conclure au succès de l'expérience des contrats de Plan Etat-régions pour des raisons qui vont être expliquées dans la suite de ce rapport.

## II. — UN SUCCÈS NÉANMOINS INCONTESTABLE

Malgré certains déboires, le bilan global de l'exécution des contrats de Plan Etat-régions peut être jugé satisfaisant.

### A. — Malgré certains déboires...

Les régions sont unanimes à souhaiter le maintien des contrats de Plan. Elles sont globalement satisfaites de l'exécution des programmes concernés mais n'en ont pas moins éprouvé des déceptions et rencontré des difficultés de mise en œuvre.

1° *Des intentions contrariées.*

**a) A l'occasion des arbitrages relatifs au contenu des contrats.**

Conformément au calendrier fixé par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, les régions ont d'abord défini, puis fait connaître au Gouvernement, les priorités du développement de leurs activités productives (elles ont souvent utilisé, pour ce faire, les résultats des travaux qu'elles avaient déjà eu à mener dans le cadre de la préparation du VIII<sup>e</sup> Plan).

Les avant-projets de contrats de plan, mis au point durant une première phase de négociations qui s'est déroulée au printemps 1983, ont été examinés le 27 juillet 1983 par un Comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.).

Le contenu, le financement et le calendrier d'exécution des contrats ont ensuite été précisés durant une deuxième phase de négociations qui a eu lieu à l'automne 1983.

Les projets définitifs ont été approuvés dans leur ensemble par le C.I.A.T. du 22 décembre 1983, certains dossiers donnant lieu à un dernier arbitrage en C.I.A.T., le 13 avril 1984.

Certaines régions se sont plaintes, dans leurs réponses au questionnaire de la Délégation, de s'être vu imposer des décisions ou d'avoir dû renoncer à des projets, à la suite des C.I.A.T. qui se sont réunis en 1983 et 1984.

CONSÉQUENCES DES C.I.A.T. DE 1983 ET 1984 (Exemples)

Régions	Projets imposés	Projets abandonnés
<i>Alsace</i> .....	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsabilité de la maîtrise d'ouvrage pour l'aménagement de l'ill domaniale.</li> <li>- Aménagement du Bassin potassique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Refus de la part de l'Etat d'inscrire certains projets (non précisés).</li> </ul>
<i>Bretagne</i> .....	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une demi-douzaine d'actions imposées : C.C.S.T.I. (1), actions en faveur du commerce, filière bois...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une vingtaine d'actions jugées irrecevables (centrale électrique, électrification du réseau ferroviaire, restructuration du pôle électronique du Trégor...)</li> </ul>
<i>Champagne-Ardennes</i> ...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bâtiment et travaux publics, reconquête du marché intérieur.</li> </ul>	
<i>Franche-Comté</i> .....		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amélioration des informations économiques et statistiques.</li> </ul>
<i>Limousin</i> .....		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rejet du volet énergétique.</li> </ul>

(1) C.C.S.T.I. : Centre de culture scientifique, technique et industrielle.

Les déceptions les plus cruelles semblent avoir été éprouvées par la *Bretagne*, sans doute parce que son plan régional était des plus ambitieux (19 refus sur une soixantaine de propositions d'actions et une demi-douzaine d'actions imposées). Cependant, les négociations de l'automne 1983 se sont soldées par une diminution de la part des dépenses supportée par la région et par le repêchage d'actions initialement rejetées (convention avec l'Agence française de maîtrise de l'énergie, structures agricoles et foncières, humanisation de l'hébergement des personnes âgées...).

**b) Lors de la négociation des contrats particuliers.**

Les régions, dans leur ensemble, critiquent en des termes particulièrement sévères, l'attitude qui a été celle des administrations centrales lors de la négociation des contrats particuliers. Elles dénoncent le formalisme, la lourdeur et la recentralisation des procédures, les tentatives de dénaturation des contrats et de « mise aux enchères » des crédits de l'Etat, le souci des ministères de se partager les enveloppes régionales pour mettre leurs dépenses à l'abri de la régulation budgétaire.

2° *Des engagements non tenus.*

**a) Des opérations abandonnées :**

Dans leurs réponses au questionnaire de la Délégation, les régions signalent parfois l'abandon de projets inscrits dans les contrats de Plan.

Il s'agit, le plus souvent, de renoncements mineurs ou de décisions qui s'imposent et recueillent l'accord des deux partenaires.

La région *Bretagne* a ainsi dû renoncer à créer à Rennes un centre de traitement des ouvrages en sciences humaines et sociales, l'Etat ayant décidé de regrouper ce projet avec un autre sur le site de Nancy-Brabois. Elle a abandonné, de son plein gré, son projet d'implantation à Brest d'un pôle d'innovation à dominante électronique maritime. Enfin, après enquête auprès des utilisateurs potentiels, elle a décidé de mettre en place une simple plate-forme technique au lieu du « centre régional des matériaux de construction » initialement envisagé.

Pour sa part, la *Lorraine* a annulé, sur décision de son conseil régional sept de ses contrats particuliers, compte tenu :

- de la non-adhésion des départements (plans d'action sociale) ;
- du transfert à ces mêmes départements des compétences concernées (lecture publique) ;
- ou du financement intégral par la région des opérations projetées (utilisation du bois dans la construction, plan construction, réhabilitation des quartiers dégradés, formation musicale...).

La région *Picardie* souligne, par ailleurs, que « certaines des actions du contrat de plan ne trouvent pas les conditions nécessaires à leur réalisation, notamment lorsque la rédaction du contrat s'apparente à une accumulation d'intentions où l'on ne fait intervenir qu'un seul auteur » (Formation aux actions sur l'environnement, mise en place des réseaux câblés, renforcement des organismes pour le commerce extérieur).

Enfin, certaines opérations sont interrompues tout simplement parce qu'elles sont devenues sans objet (plusieurs régions, par exemple, avaient prévu des actions d'initiation à l'informatique que le Plan national « Informatique pour tous » a rendu superflues).

Si les abandons qui viennent d'être cités paraissent sans gravité, d'autres, peu nombreuses, sont beaucoup plus spectaculaires et proviennent de l'infidélité de l'Etat à ses engagements.

Deux exemples particuliers peuvent être cités :

Le plus célèbre concerne le transfert de Strasbourg à Grenoble du *synchrotron*. Cette décision, annulée par le tribunal administratif de Strasbourg, a au moins eu l'avantage de conduire le juge administratif à

élaborer une jurisprudence sur le non-respect pour l'Etat des engagements inscrits dans les contrats de Plan (voir introduction de ce rapport).

Le deuxième exemple concerne l'abandon, économiquement justifié, de la *desserte maritime d'Usinor Dunkerque* pour laquelle l'Etat devait investir 374 millions de francs en cinq ans.

Si de tels revirements demeurent exceptionnels, il est plus fréquent que les contributions financières de l'Etat à l'exécution de certaines opérations soient inférieures aux prévisions.

#### **b) Des contributions inférieures aux prévisions :**

— L'Alsace signale, dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur, que « *l'Etat n'a pas toujours respecté tous ses engagements financiers* », notamment en ce qui concerne la mise en place du C.R.R.I.P. (Centre régional de recherche sur les investissements productives).

— La région *Ile-de-France* fait état, pour sa part, de difficultés sérieuses rencontrées par l'Etat pour respecter ses engagements dans le secteur eau, notamment pour la construction du *barrage Aube*. « *La situation — affirme-t-elle — n'a pu être débloquée que grâce au relais assuré par l'Agence financière de Bassin.* »

— Plus sérieuse encore paraît être la défection de l'Etat en ce qui concerne les infrastructures fluviales de la région *Nord-Pas-de-Calais* pour lesquelles le taux d'exécution est inférieur à 15 % (soit un retrait de 130 millions de francs d'autorisations de programme) : les engagements prévus n'étant pas non plus respectés dans ce domaine pour le renouvellement du matériel de transport (barges et automoteurs).

— Enfin, par suite de la baisse unilatérale de la contribution de l'Etat au fonctionnement de l'orchestre philharmonique régional, la région des *Pays de la Loire* a refusé de signer l'annexe annuelle relative au contrat particulier correspondant.

Les difficultés ainsi signalées paraissent peu nombreuses et relativement mineures, mais il ne s'agit que du non-respect des prévisions relatives à l'engagement des autorisations de programme (les informations sur d'éventuels problèmes de blocage de crédits de paiement faisant défaut).

#### *3° Des retards de mise en œuvre.*

##### **a) Des explications très variées.**

A priori, les causes des retards constatés dans l'exécution des contrats de Plan sont multiples et presque aussi nombreuses qu'il y a de cas particuliers. En fait, il est cependant possible d'essayer d'établir une typologie des problèmes rencontrés.

## b) Des causes parfois identiques.

Les causes des retards enregistrés sont d'ordre administratif (complexité des procédures, inertie des services responsables, signature tardive des contrats), juridique (montage complexe, formules inadaptées), technique (obstacles rencontrés par les maîtres d'ouvrage), ou financière (défection d'un partenaire, lenteur du déblocage des crédits de paiement, délais de versement des autres contributions).

Parfois aussi les difficultés proviennent d'une mauvaise préparation des actions concernées (étude préalable insuffisante, projets mal ciblés ou définis de façon trop imprécise).

On peut distinguer sommairement :

- **les opérations « qui marchent »**, parmi lesquelles certaines ont connu un démarrage immédiat (lorsqu'il s'agissait de la poursuite d'opérations anciennes) et d'autres ont débuté de façon plus lente (opérations complexes mobilisant de nombreux partenaires ou d'actions innovantes).

- **et les opérations « à problème »**, dont les difficultés proviennent :

- de la complexité des procédures (aides au commerce extérieur et à l'installation des jeunes agriculteurs) ;

- de la mauvaise information des destinataires (action en faveur de l'artisanat) ;

- ou de lancements prématurés (cas de certains centres de culture scientifique et technique).

**Les actions relatives à l'artisanat, à l'installation des jeunes agriculteurs ou au commerce extérieur posent des problèmes à presque toutes les régions.**

S'agissant d'un grand nombre d'opérations le plus souvent très ponctuelles, il est impossible de se livrer à un recensement complet de toutes les actions qui connaissent des retards d'exécution dans l'ensemble des régions.

Il importe de souligner qu'il s'agit cependant d'une minorité de programmes et que beaucoup de problèmes rencontrés, liés à des difficultés de démarrage, sont en voie d'être résolus.

### 4° *Une excessive rigidité ?*

En réponse à une question de votre rapporteur relative aux retards de mise en œuvre des programmes contractualisés, la région *Aquitaine* estime que *« les retards et difficultés proviennent essentiellement de procédures trop compliquées et minutieuses, qui empêchent toute adaptation aux circonstances et aux besoins »*.

La même région mentionne pourtant l'avenant qu'elle a conclu en juillet 1985, en vue de l'élargissement de la C.E.E., pour majorer les dépenses prévues par le contrat en faveur de l'agriculture, de la pêche et des transports.

De tels problèmes d'adaptation ne sont pas évoqués par les autres régions et en particulier par celles qui, comme l'*Aquitaine*, ont bénéficié de majorations de crédits importantes (*Picardie, Nord — Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées,...*) ou qui, comme l'*Auvergne*, ont entrepris une actualisation importante de leurs contrats.

#### 5° *Un dialogue parfois difficile.*

Si la concertation sur place entre les services de la région, d'une part, la préfecture et les services extérieurs de l'État, d'autre part, peut être qualifiée d'excellente, le dialogue entre les régions et les administrations centrales n'est pas toujours aussi idyllique.

La *Franche-Comté*, par exemple, déplore « *l'extrême difficulté rencontrée pour mettre en œuvre une réelle concertation Etat-régions sur les actions liées à la formation initiale* ».

« *L'Education nationale — estime-t-elle — a le plus grand mal à ouvrir ses dossiers avec les co-contractants, à formuler un argumentaire des propositions qui sont faites. Les concours financiers des collectivités au titre des enseignements secondaires paraissent analysés par l'Education nationale comme de purs et simples fonds de concours* ».

\*  
\* \*

En dépit des quelques problèmes d'exécution qui viennent d'être évoqués, le bilan des contrats de Plan État-régions peut être jugé globalement satisfaisant.

### **B. — Un bilan globalement favorable.**

La mise en œuvre des programmes contractualisés permet la poursuite des priorités nettement affirmées (1°). La réussite des contrats ne se mesure pas au volume des dépenses exécutées (2°) mais à la synergie qui en a résulté (3°) et au caractère innovant de certaines des actions entreprises (4°).

#### 1° *Des priorités nettement affirmées.*

##### a) **Une assez grande sélectivité.**

Il est souvent reproché aux contrats de Plan État-régions de manquer de sélectivité et de se présenter comme des catalogues ou des

« fourre-tout ». Cette critique peut effectivement être adressée à certains programmes comportant un grand nombre d'actions très ponctuelles (soutien aux zones rurales défavorisées, activités touristiques). Elle n'est pas justifiée en ce qui concerne le choix par les régions de leurs priorités.

La seule source d'information qui permette d'analyser les choix des régions à l'aide de données exhaustives et récentes (1) est le bilan économique et financier publié par le Gouvernement le 10 juin dernier.

Les dépenses consacrées par les régions et l'État à l'exécution des contrats de Plan sont classées, dans ce bilan, sous les rubriques suivantes :

1. formation ;
2. recherche, innovation, transferts de technologie ;
3. politiques économiques (2) ;
4. transports ;
5. aménagement spatial ;
6. culture, sport, loisirs et tourisme ;
7. Environnement ;
8. Actions sanitaires et sociales.

Un tableau figurant en annexe de ce rapport, page 81 indique la ventilation approximative des dépenses contractualisées des régions et de l'État entre ces différentes rubriques.

Il en ressort que les deux principales priorités régionales sont **les transports** et **les politiques économiques**.

En effet :

— la part des dépenses contractualisées consacrées aux infrastructures de transports est de plus de 60 % en *Ile-de-France*, plus de 50 % en *Haute-Normandie*, 20 % à 40 % dans dix-sept autres régions.

— la part des mêmes dépenses destinée aux politiques économiques est de plus de 40 % en *Corse* et dans le *Limousin*, et de 20 % à 35 % dans 9 autres régions.

---

(1) Pour complètes et actuelles qu'elles soient, ces données n'en ont pas moins l'inconvénient, comme il a déjà été montré, d'assimiler l'engagement d'une autorisation de programme à l'exécution d'une dépense.

(2) Par politiques économiques, il faut entendre :

— des politiques sectorielles en faveur des secteurs primaire (agriculture, agro-alimentaire, filière-bois), secondaire (industrie, artisanat, bâtiment...) et tertiaire (commerce, hôtellerie, communications) ;

— des politiques « horizontales » de modernisation des activités productives (aide au conseil, soutien à l'investissement productif et autres aides à l'adaptation des entreprises aux mutations technologiques).

Trois priorités subsidiaires apparaissent, qui sont :

– **la formation** (plus de 25 % des crédits contractualisés en *Picardie* et en *Franche-Comté* et plus de 15 % des mêmes crédits dans cinq autres régions).

– **les actions sanitaires et sociales** (plus de 15 % des dépenses contractualisées dans quatre régions).

– **enfin, l'aménagement spatial** (plus de 15 % des dépenses consacrées aux contrats de Plan dans quatre régions).

Le tableau qui suit permet de juger du degré de concentration ou de dispersion des priorités régionales.

Régions	Régions plus sélectives			Régions plus éclectiques	
	1	2	3	4	5
Alsace .....			•		
Aquitaine .....		•			
Auvergne .....			•		
Bourgogne .....		•			
Bretagne .....		•			
Centre .....		•			
Champagne .....		•			
Corse .....		•			
Franche-Comte .....				•	
Ile-de-France .....	•				
Languedoc-Roussillon .....		•			
Limousin .....		•			
Lorraine .....			•		
Midi-Pyrénées .....		•			
Nord-Pas-de-Calais .....		•			
Basse-Normandie .....		•			
Haute-Normandie .....	•				
Pays de la Loire .....				•	
Picardie .....				•	
Poitou-Charentes .....				•	
Provence .....					•
Rhône-Alpes .....				•	

1. Régions qui consacrent plus de 50 % de leurs crédits contractualisés à une rubrique.
2. Régions qui consacrent plus de 50 % de leurs crédits contractualisés à deux rubriques.
3. Régions qui consacrent plus de 50 % de leurs crédits contractualisés à trois rubriques.
4. Régions qui consacrent plus de 50 % de leurs crédits contractualisés à trois rubriques (la troisième rubrique n'étant pas nettement individualisée).
5. Régions qui consacrent plus de 50 % de leurs crédits contractualisés à plus de trois rubriques.

Il apparaît ainsi que deux ou trois des thèmes génériques distingués par le bilan gouvernemental du 10 juin mobilisent plus de la moitié des crédits contractualisés dans toutes les régions à l'exception de *Provence-Alpes-Côte d'Azur*.

Parmi ces deux ou trois priorités, figurent en numéro un les transports dans dix-sept régions sur vingt-deux, et les politiques économiques dans trois régions.

Les deux premières priorités comprennent :

- les transports et les politiques économiques dans huit régions ;
- les transports et la formation dans six régions.

Enfin, dans cinq régions, deux ou trois priorités seulement (1) accaparent plus de 70 % des crédits contractualisés ; il s'agit de :

- *l'Ile-de-France* (transports + actions sanitaires et sociales) ;
- la *Haute-Normandie* (transports + politiques économiques) ;
- la *Corse* (politiques économiques + transports + social) ;
- le *Limousin* (politiques économiques + social + formation) ;
- le *Nord-Pas-de-Calais* (transports + formation + culture).

Les priorités poursuivies par les régions à travers l'exécution des contrats de Plan apparaissent ainsi plus concentrées et plus homogènes qu'on pourrait le penser. Cela ne les empêche pas d'être en même temps assez variées.

#### b) Une certaine originalité.

En même temps qu'il leur est reproché de manquer de sélectivité, les régions sont souvent critiquées pour un soi-disant conformisme dans leurs choix. Leurs priorités seraient calquées sur celles des programmes d'exécution du IX<sup>e</sup> Plan.

Si le bilan publié le 10 juin dernier par le Gouvernement permet de noter une certaine homogénéité dans les décisions régionales (importance des dépenses consacrées aux infrastructures de transports et aux politiques économiques), il révèle aussi un « droit à la différence » des régions.

---

(1) D'autres régions, faisant appel à des modes différents de classification de leurs dépenses, se félicitent également de la concentration de leurs moyens

La *Bourgogne* signale ainsi dans son bilan d'exécution que quatre actions se voient consacrer presque la moitié (46 %) des financements contractualisés régionaux (routes, voies navigables, développement social des quartiers, modernisation des hospices).

La *Bretagne* indique que huit actions requièrent l'utilisation de 74 % de ces mêmes financements (routes, flotte de pêche, zones rurales fragiles, aménagements fonciers, élevage porcin, production bovine).

Certaines font preuve d'originalité dans le choix de leur première ou de leur deuxième priorité, d'autres se distinguent par l'importance qu'elles accordent à la recherche ou à la culture.

Ainsi :

— la *Franche-Comté* et la *Picardie* ont retenu la formation comme première priorité,

— la *Champagne-Ardenne*, le *Limousin* et la *Picardie* ont placé les actions sanitaires et sociales à la deuxième place ; les *Pays de la Loire* et la région *Rhône-Alpes* ont promu, à ce rang, l'aménagement spatial,

— les régions des *Pays de la Loire* et *Rhône-Alpes* consacrent plus de 12 % de leurs crédits contractualisés à la rubrique « culture, sports, loisirs et tourisme » alors que la moyenne nationale pour ce type de dépenses est de 6,5 %.

**Une spécificité des pays méridionaux apparaît :** ils font partie des régions qui, avec la *Haute-Normandie*, la *Franche-Comté* et *Rhône-Alpes* consacrent plus de 6 % de leurs dépenses contractuelles à la recherche et à l'innovation (la moyenne nationale est de 3,4 %) et plus de 12 % des mêmes dépenses à l'environnement (la moyenne nationale est de 7,6 % pour ce type d'investissements mais l'écart s'explique par les travaux d'hydraulique agricole qui s'y trouvent inclus : il s'agit d'environnement au sens large).

Les régions du Sud tendent ainsi à valoriser leurs atouts (spécificité des produits agricoles méditerranéens qui nécessitent des travaux d'irrigation et caractère attractif du climat et du cadre de vie susceptibles de favoriser l'implantation de pôles de recherche).

2° *Un niveau de dépenses peu révélateur.*

a) **Des moyens modestes mais non négligeables.**

Sur cinq ans (1984-1988) près de 70 milliards de francs doivent être dépensés, en métropole, pour l'exécution des contrats de Plan (près de 42 milliards par l'État, et 28 milliards par les régions).

L'enveloppe initialement prévue a été majorée de 5 milliards de francs pour permettre aux régions concernées de faire face aux conséquences de l'élargissement de la C.E.E. d'une part (régions méridionales) et de la réalisation du lien fixe Transmanche d'autre part (régions côtières du Nord-Ouest).

**ENVELOPPES FINANCIÈRES TOTALES DES CONTRATS DE PLAN.**

	Prévisions 1984-1988	
	Millions de francs	En pourcentage
Etat .....	41 900	59,9
Régions .....	28 000	40,1
Total .....	69 900	100

L'exécution des dépenses, par année, a été la suivante, depuis le démarrage des opérations en 1984 :

**EXÉCUTION FINANCIÈRE DES CONTRATS DE PLAN**

(En millions de francs.)

	1984	1985	1986	Total	Pourcentage
Etat .....	7 646	8 769	8 530	24 945	59
Régions .....	5 188	5 846	6 039	17 074	41
Total .....	12 834	14 615	14 570	42 019	100

*N.B.* — La baisse de la contribution de l'Etat entre 1985 et 1986 s'explique par le transfert de compétence en matière d'éducation.

En 1986, 14 milliards et demi de francs environ ont donc été consacrés à l'exécution des contrats de Plan Etat-régions (dont 8,5 milliards de francs pour l'Etat).

Ce chiffre paraît peu important en comparaison, pour la même année :

- des dépenses en capital du budget général de l'Etat (154 milliards) ;
- de celles destinées à l'exécution des programmes prioritaires du Plan national (62 milliards de francs 1984) ;
- ou de dépenses d'équipement des communes (plus de 60 milliards de francs).

Mais il s'agit cependant d'un montant assez proche de celui des dépenses d'équipement brut des départements (15,7 milliards de francs).

Pour les régions, l'exécution des contrats de Plan représente un effort considérable puisque 40 % environ de leurs budgets d'investissement lui sont, en moyenne, destinés.

**b) Des taux d'exécution apparemment satisfaisants.**

Le calcul des taux d'exécution des engagements souscrits dans les contrats pose de nombreux problèmes, déjà évoqués dans ce rapport, qui tiennent :

- aux modifications apportées par voie d'avenant ou de convention ;
- à la nécessité de convertir les dépenses en francs 1984, pour pouvoir les comparer aux prévisions établies (1) ;
- à la prise en compte, du côté de l'Etat, des autorisations de programme engagées et non des crédits de paiement consommés ;
- et, surtout, à l'absence d'un suivi physique et qualificatif des programmes qui seul permettrait d'apprécier la justesse de l'estimation des besoins et l'efficacité réelle des dépenses effectuées (2).

La présentation des rapports régionaux d'exécution des contrats n'étant pas homogène, votre rapporteur qui, en outre, ne dispose pas de la totalité d'entre eux, préfère s'en tenir aux chiffres qui figurent dans le bilan gouvernemental du 10 juin.

Ce bilan fait apparaître, ainsi qu'il ressort du tableau suivant, des différences de taux d'exécution entre les régions (dans une fourchette allant de 46 % à 74 %).

---

(1) La région *Franche-Comté* a recours à un fonds global d'intervention et d'actualisation inscrit à son budget.

(2) En l'absence d'un tel suivi, des taux d'exécution supérieurs à 100 %, pour une année donnée, comme en signalent certaines régions, ne peuvent être, en eux-mêmes, jugés satisfaisants. Ils peuvent signifier simplement que les dépenses concernées avaient été manifestement sous-estimées.

**EXÉCUTION DES CONTRATS DE PLAN**

**Période 1984-1986**

(En millions de francs.)

Régions	Exécution 1984-1986			Taux d'exécution 1984-1986		
	Etat	Région	Total	Etat	Région	Total
Alsace .....	737,0	372,1	1 109,1	66	52	60
Aquitaine .....	1 109,2	658,8	1 768,0	52	49	51
Auvergne .....	745,0	381,0	1 126,0	76	71	74
Bourgogne .....	607,4	403,8	1 011,2	64	63	64
Bretagne .....	1 104,0	540,0	1 644,0	57	55	56
Centre .....	486,0	319,0	805,0	58	55	57
Champagne-Ardenne .....	426,0	338,0	764,0	72	74	73
Corse .....	393,0	174,0	567,0	46	48	47
Franche-Comté .....	510,0	325,0	835,0	56	57	56
Ile-de-France .....	5 293,0	5 923,0	11 216,0	73	69	71
Languedoc-Roussillon .....	959,0	514,0	1 473,0	46	60	50
Limousin .....	467,0	102,0	569,0	65	32	55
Lorraine .....	1 744,0	583,0	2 327,0	57	56	57
Midi-Pyrénées .....	1 136,0	575,0	1 711,0	70	70	70
Nord-Pas-de-Calais .....	1 895,0	1 236,0	3 158,0	42	51	46
Normandie (Basse) .....	508,0	311,0	819,0	65	64	65
Normandie (Haute) .....	359,0	(*) 359,0	718,0	71	69	70
Pays de la Loire .....	901,0	649,5	1 550,5	64	66	65
Picardie .....	1 050,0	477,0	1 527,0	54	47	52
Poitou-Charentes .....	682,0	406,0	1 088,0	65	72	67
Provence-Alpes-Côte d'Azur .....	2 154,0	1 471,0	3 625,0	52	55	53
Rhône-Alpes .....	1 679,0	929,0	2 608,0	66	61	64
<b>France entière .....</b>	<b>24 944,6</b>	<b>17 074,2</b>	<b>42 018,8</b>	<b>60</b>	<b>61</b>	<b>60</b>

(\*) Estimation.

Ces écarts s'expliquent :

— pour les régions connaissant un taux élevé d'exécution, par le fait que d'importantes opérations ont été programmées dès les premières années (*Auvergne, Champagne-Ardenne, Ile-de-France...*) ;

— pour celles dont le taux est moins favorable, par la signature tardive du contrat d'ensemble (1985 pour la *Corse*) ou des contrats particuliers et par l'intervention d'avenants importants (*Nord-Pas-de-Calais, régions méridionales...*).

Globalement, le bilan gouvernemental fait état d'un engagement de plus de 42 milliards de francs entre 1984 et 1986 au titre de l'exécution des contrats de Plan, dont 59 % ont été pris en charge par l'Etat et 41 % par les régions.

**TAUX D'EXÉCUTION FINANCIÈRE DES CONTRATS DE PLAN**

**Période 1984-1986.**

	Prévisions 1984-1988		Engagements 1984-1986		Taux d'exécution
	Millions de francs	Pourcentage	Millions de francs	Pourcentage	Pourcentage
Etat .....	41 900	59,9	24 900	59,3	59,4
Régions .....	28 000	40,1	17 100	40,7	61,1
Total .....	69 900	100,0	42 000	100,0	60,1

Bien que peu significatifs, pour les raisons qui viennent d'être rappelées, les taux d'exécution publiés (1) (59,4 % pour l'Etat et 61,1 % pour les régions) paraissent néanmoins rassurants et satisfaisants pour les deux partenaires.

Cependant, votre rapporteur estime que la réussite des contrats de Plan tient davantage encore à la synergie qui en est résultée et au caractère innovant des actions qu'ils ont permis de financer.

*3° Une synergie appréciable.*

**a) Une harmonisation des objectifs économiques des différentes collectivités publiques.**

Il a souvent été redouté soit que la région exerce une tutelle sur les autres collectivités territoriales soit que la décentralisation conduise à une incohérence des actions de l'Etat, des régions et des collectivités locales. A l'expérience, ces deux craintes paraissent assez peu fondées :

— En ce qui concerne les relations entre la région et les autres collectivités territoriales :

la planification est pour la région le moyen d'exercer sa vocation à coordonner les investissements publics et de prévenir les conflits qui pourraient l'opposer aux départements et aux municipalités dans les domaines où leurs compétences sont communes ou voisines.

Dans de nombreuses matières, en effet, les champs des interventions des régions et des autres collectivités territoriales ne sont pas nettement séparés, qu'il s'agisse par exemple du développement écono-

---

(1) Il s'agit d'un taux cumulé sur trois ans. Le résultat est satisfaisant si l'on retient comme norme un taux d'exécution linéaire de 20 % par an. Le Gouvernement précise que les engagements ont été supérieurs aux prévisions en ce qui concerne les infrastructures de transport et l'agriculture.

mique ou de l'aide aux entreprises en difficulté (1), des actions culturelles et sociales, de l'enseignement (2), des transports (3) ou du logement (4).

L'élaboration des plans régionaux (dont la crédibilité est renforcée par la perspective de conclusion de contrats avec l'Etat) constitue une première occasion de concertation entre la région et les départements et communes situés sur son territoire.

La loi fait en effet obligation à la région de consulter les départements, les chefs-lieux de département et les communes de plus de 100 000 habitants (art. 15 de la loi du 29 juillet 1982, art. 27-I et 27-II de la loi du 27 janvier 1983).

De l'avis du *Conseil économique et social* (5), cette consultation, dont les modalités sont déterminées par chaque conseil régional, semble s'être déroulée dans de bonnes conditions.

C'est ce qui ressort également des réponses des régions au questionnaire de votre rapporteur, mises à part quelques exceptions : les *Pays de la Loire*, par exemple, n'ont pas estimé nécessaire de procéder à une consultation approfondie et organisée des villes et des départements afin d'éviter l'établissement d'un « *catalogue de demandes* » qui tendrait notamment à suppléer l'insuffisance de moyens correspondant à l'exercice des compétences transférées. La région *Picardie* indique, pour sa part, que certaines communes consultées n'ont pas fait connaître officiellement leur réaction aux orientations proposées, les maires concernés, membres de droit du conseil régional, espérant sans doute y défendre personnellement leurs projets.

Enfin, le *Limousin* estime que la concertation « *ne s'est pas déroulée convenablement* » pour des raisons purement administratives (éclatement de la mission régionale et mise en place d'une structure administrative auprès de l'exécutif régional).

---

(1) Les conditions de l'intervention des régions en faveur du développement économique sont assez semblables à celles prévues pour les départements et les communes (Cf. Lois de décentralisation). En ce qui concerne l'aide directe aux entreprises en difficulté, les communes et les départements ne peuvent cependant que compléter l'aide régionale lorsque celle-ci n'atteint pas le plafond prévu par les décrets. Cette limitation est souvent ressentie comme une forme de subordination.

(2) En matière d'enseignement, les chevauchements de compétences et les financements croisés sont inévitables (pour les lycées, la collectivité propriétaire à la date du transfert ou la commune siège peuvent, dans certaines conditions, participer aux dépenses de fonctionnement ou d'entretien. Une répartition des charges doit intervenir lorsqu'un même établissement comporte à la fois un collège et un lycée).

(3) Les départements et les communes peuvent conclure avec la région un contrat régional de Plan portant sur le schéma des transports.

(4) Les régions peuvent établir une politique du logement et de l'habitat après consultation des départements.

(5) Cf. rapport précité du 17 février 1986 de M. Arrighi de Casanova.

Après l'élaboration du plan régional, une deuxième chance de dialogue entre la région et les collectivités locales est offerte par la préparation et l'exécution des contrats conclus avec l'Etat.

Certaines des actions prévues par ces contrats associent, en effet, les régions aux départements et aux communes. Il en va ainsi, notamment, des opérations de réhabilitation de centres urbains (nombreuses dans la région *Centre*) de développement social des quartiers et de rénovation des hospices (actions toutes les deux très fréquentes).

Quelques régions ont éprouvé des difficultés dans la mise au point d'actions conjuguées avec les départements : la *Franche-Comté*, par exemple, signale « *la difficulté d'associer les autres collectivités à des démarches pluri-annuelles et par objectifs* », celles-ci ayant pour souci prioritaire « *le partage des enveloppes régionales* ». Cette région n'en est pas moins légitimement fière d'avoir été la première et la seule à mettre en place des contrats de Plan région-département à la fois pluri-annuels et sectoriels mais elle signale que les négociations pour aboutir à ces contrats ont été longues (plus de six mois). Un problème de délais a également été rencontré par le *Limousin* qui a mis une année à mettre au point le contrat particulier permettant d'associer les trois départements de son territoire à l'exécution du volet sanitaire et social du contrat de Plan Etat-régions.

— En même temps qu'ils renforcent la cohérence des objectifs des régions et des autres collectivités territoriales, les contrats de Plan permettent un rapprochement entre les finalités du Plan national et du plan des régions.

**Il est inévitable que le choix des actions que les régions se proposent d'inclure dans les contrats soit influencé par le contenu des programmes prioritaires d'exécution puisque la raison d'être de la contractualisation est d'harmoniser les objectifs des deux partenaires.**

**Ce qui serait en revanche anormal c'est que le contenu du Plan régional coïncide, pour l'essentiel, avec celui du contrat. Il ne semble pas que cela soit généralement le cas même si figurent souvent dans le contrat des actions qui ne devraient se trouver que dans le Plan de la région.**

Les programmes contractualisés des régions sont orientés vers la poursuite de trois finalités essentielles : la valorisation des ressources humaines (éducation, formation, recherche), le soutien de l'activité économique (infrastructures, valorisation des produits régionaux, lutte contre les déséquilibres), l'amélioration des conditions de vie des habitants (culture, environnement, loisirs, actions sociales).

Ces finalités correspondent étroitement aux objectifs prioritaires du IX<sup>e</sup> Plan (notamment aux P.P.E. n° 1 : moderniser l'industrie, n° 2 : éducation et formation, n° 3 : recherche et innovation, n° 7 : commerce

extérieur, n° 10 : mieux vivre dans la ville et n° 11 : moderniser le système de santé).

Ainsi, tout en cherchant à valoriser leurs propres ressources humaines, naturelles (filères-bois), industrielles et agricoles (ou aquacoles pour les régions côtières), les régions sont associées, grâce aux contrats de Plan, à la mise en œuvre des priorités du Plan national.

Leurs actions bénéficient d'un effet de levier important car la mise de l'Etat dépasse leurs propres contributions.

**b) Un effet de levier indéniable.**

Le tableau suivant permet de comparer les contributions respectives de l'Etat et des régions (en valeur absolue et en francs par habitant) et d'en tirer différentes conclusions.

**CONTRATS DE PLAN PENDANT LA DURÉE DU IX<sup>e</sup> PLAN**

**Répartition du financement.**

	Contribution de l'Etat		Contribution des régions		Contribution de l'Etat par habitant		Contribution des régions par habitant		Coefficient multiplicateur	
	M.F.	Rang	M.F.	Rang	M.F.	Rang	M.F.	Rang		Rang
Alsace .....	1 100	13	700	12	701	11	446	6	1,6	14
Aquitaine .....	1 470	8	930	6	553	18	350	13	1,6	14
Auvergne .....	775	20	450	18	583	16	338	14	1,7	11
Bourgogne .....	851	18	601	15	532	19	376	12	1,4	19
Bretagne .....	1 804	7	814	9	668	12	301	20	2,2	4
Centre .....	860	16	610	14	381	22	270	22	1,4	19
Champagne-Ardenne ...	850	17	445	20	632	13	331	17	1,9	8
Corse .....	1 100	13	300	22	4 580	1	1 249	1	3,7	1
Franche-Comté .....	847	19	550	15	784	7	509	4	1,5	17
Ile-de-France .....	7 137	1	8 465	1	713	9	846	2	0,8	22
Languedoc-Roussillon ..	1 381	10	776	11	716	8	402	10	1,8	9
Limousin .....	757	22	308	21	1 023	3	416	6	2,5	3
Lorraine .....	2 979	4	942	5	1 283	2	405	9	3,2	2
Midi-Pyrénées .....	1 433	9	787	10	616	15	338	14	1,8	9
Nord-Pas-de-Calais ....	3 960	2	2 450	2	1 005	5	623	3	1,6	14
Basse-Normandie .....	770	21	450	18	559	17	333	16	1,7	11
Haute-Normandie .....	865	15	523	17	524	20	317	18	1,7	11
Pays de la Loire .....	1 180	12	883	7	403	21	301	20	1,3	21
Picardie .....	1 776	6	851	8	1 021	4	409	8	2,1	5
Poitou-Charentes .....	1 250	11	630	13	796	6	401	11	2,0	6
P.A.C.A. ....	2 796	5	1 897	3	706	10	479	5	1,5	17
Rhône-Alpes .....	2 980	3	1 520	4	595	14	303	19	2,0	6
France entière (hors D.O.M.-T.O.M.)	38 911		25 882		716		479		1,6	

Source : Datar et I.N.S.E.E.

Il ressort de ce tableau qu'il existe une certaine proportionnalité entre les apports de l'Etat et ceux des régions, exprimés :

- en valeur absolue, pour les gros contrats ;
- en francs par habitant, pour les contrats plus modestes.

A une faible contribution régionale, en francs par habitant, correspond parfois un engagement régional important, en valeur absolue.

C'est ainsi que la *Bretagne*, classée au vingtième rang pour sa contribution en francs par habitant, se situe à la neuvième place pour le montant global de sa participation.

De même, la région *Rhône-Alpes* se place au dix-neuvième rang en francs par habitant, mais au quatrième, globalement.

Le coefficient multiplicateur des dépenses de l'Etat, indiqué par l'avant-dernière colonne du tableau (1), varie en fonction :

- de la richesse de la région (ce qui explique que l'*Ile-de-France* ait un coefficient inférieur à l'unité tandis que le *Limousin* et la *Corse* sont privilégiés) ;
- de la gravité des problèmes qui se posent (d'où le coefficient élevé de la *Lorraine*).

On peut se demander si, dans certains cas, l'Etat ne compense pas la faiblesse relative de sa contribution, exprimée en francs par habitant, par un coefficient multiplicateur important : la *Bretagne* se place ainsi au douzième rang pour la contribution de l'Etat par habitant mais au quatrième, pour le coefficient multiplicateur. La même explication pourrait prévaloir pour la région *Rhône-Alpes* (19<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup>) mais dans son cas, la sollicitude de l'Etat est également justifiée par l'importance de la superficie des zones de montagne qui couvrent une partie de son territoire.

Il peut enfin être noté qu'une contribution de l'Etat d'un montant important ne s'accompagne pas nécessairement d'un coefficient multiplicateur des plus élevés (cas du *Nord-Pas-de-Calais*).

De toute façon, l'écart entre les coefficients multiplicateurs des différentes régions est assez resserré autour de la moyenne nationale (1,6), hormis les cas extrêmes qui sont la région *Ile-de-France* (0,8) ou les régions *Corse* (3,7), *Lorraine* (3,2) et *Limousin* (3).

### c) Des complémentarités profitables.

Dans le dialogue qui s'instaure entre l'Etat et les régions, dans le cadre de la planification, le premier peut se prévaloir de la supériorité

---

(1)  $\frac{\text{Contribution de l'Etat}}{\text{Contribution de la région}}$  = coefficient multiplicateur (cf. avant dernière colonne du tableau).

de ses moyens administratifs et financiers et les secondes de leur meilleure connaissance des réalités locales.

Comme le souligne la région *Auvergne*, dans sa réponse au questionnaire de la Délégation : « *Les services régionaux doivent recourir autant que faire se peut aux services de l'Etat mis à la disposition de la région* ». Cela doit permettre à la région de demeurer une administration de mission, peu coûteuse dans son fonctionnement, plus tournée vers l'investissement que vers les tâches de gestion.

Pouvant compter sur l'appui des services administratifs de l'Etat, la région peut également profiter des moyens financiers de celui-ci.

En effet, l'apport de l'Etat pour le financement des contrats représente, en moyenne, comme il a été vu, 1,6 fois celui des régions.

En contrepartie, les régions représentent pour l'Etat un relais efficace en matière de planification et un auxiliaire non négligeable pour le financement de certains investissements.

Dans l'élaboration comme dans l'exécution du Plan national, elles contribuent à faire prendre en considération les problèmes locaux et peuvent décharger l'Etat des tâches qui ne sont pas à sa dimension. Elles permettent d'associer les forces vives régionales et locales à la réalisation des objectifs économiques nationaux.

En matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, la région complète par ses ressources propres, les crédits du budget de l'Etat qui lui ont été transférés (1). Dans le domaine des infrastructures routières, elle participe fréquemment à des dépenses qui pourraient être considérées comme devant incomber entièrement à l'Etat (dans son bilan d'exécution, la région *Bourgogne* estime ainsi, à propos de son action en faveur des routes nationales que « *compte tenu des autres engagements pris par la région en matière d'autoroutes ou de réseau routier d'intérêt régional, une réflexion devra être engagée sur l'intérêt de reconduire, lors du prochain plan, la participation de la région dans un domaine qui n'est pas normalement de sa compétence* »).

Au total, l'exécution des contrats de Plan permet une conjugaison efficace de moyens au service d'objectifs communs à l'Etat et aux régions. Les deux partenaires y trouvent chacun leur compte. Mais le succès des contrats de Plan résulte aussi de la réussite des opérations innovantes programmées.

#### 4° *Des opérations innovantes.*

Sans les contrats de Plan, il est probable que les programmes traditionnels d'équipement et d'animation économique menés dans les

---

(1) L'ensemble de ces ressources abonde le fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue qui est géré par le conseil régional.

régions par les ministères techniques et par la D.A.T.A.R. auraient été poursuivis. Il n'est pas certain, en revanche, qu'il aurait été possible, en dehors d'eux, de tenter des expériences dont le bilan apparaît, d'ores et déjà, comme satisfaisant.

Un des grands mérites des contrats de Plan est donc d'avoir permis de tester des actions pilotes destinées le plus souvent à contribuer, directement ou indirectement, à la modernisation de notre appareil de production.

Ces actions prennent la forme d'aides à la formation (par exemple, création d'un institut de formation supérieur en informatique et communication dans la région *Bretagne*) d'aides à l'innovation et à la recherche, ou d'aides plus directes aux entreprises (aides à la modernisation de la production et de la gestion).

S'agissant de l'aide à la recherche et à l'innovation, elle peut consister en un soutien aux organismes existants (la région *Nord-Pas-de-Calais* a conclu des conventions avec le C.N.R.S., l'I.N.R.A., etc.) ou impliquer la création d'organismes (Centre scientifique et technique du bâtiment à Nantes, Centre régional de la communication et des technologies de l'audiovisuel à Rennes...).

De nombreuses régions prévoient la mise en place :

— de C.R.I.T.T. (centres régionaux d'innovation et de transfert technologique) ;

— de parcs d'innovation (comme à Strasbourg) ou de pôles spécifiques de recherche et de technologie (on constate une certaine propension à la spécialisation de ces pôles dans les domaines du génie biologique, des biotechnologies ou de la micro-électronique).

Des fonds régionaux d'innovation sont, par ailleurs, souvent institués.

L'aide à la diffusion de l'innovation technologique suppose la mise en place de réseaux de transferts de technologie (pouvant déboucher sur la création d'entreprises) ou d'actions spécifiques en faveur de l'artisanat (*l'Alsace* a prévu, par exemple, la création à Colmar d'un Centre technique d'application et d'innovation de l'artisanat).

Les aides à la modernisation de l'outil de production prennent le plus souvent la forme de dispositifs de soutien à l'investissement productif (1).

Quant à l'aide à la gestion, elle consiste en des actions de développement de l'informatique et de la télématique et en la mise en place de fonds d'aide au conseil (destiné à faciliter l'accès des P.M.E. aux cabinets d'audit ou de conseils en gestion).

---

(1) Des antennes de l'A.D.E.P.A. (Agence pour le développement de la production automatisée) sont en cours de création dans toutes les régions.

La plupart des régions font état d'un très grand succès des actions d'aide au conseil et à l'investissement productif. Ces actions apparaissent ainsi comme l'une des réussites majeures des contrats de Plan.

La lecture de l'ensemble des bilans régionaux révèle que la Bretagne a accordé une importance toute particulière aux actions innovantes dans son contrat.

Le Centre régional de la communication et des technologies de l'audiovisuel (C.E.R.T.A.C.) qui va être installé à Rennes sera le premier studio numérique au monde permettant la synthèse d'images en trois dimensions.

L'innovation des régions peut aussi s'exercer dans le domaine social : la région Bourgogne se signale ainsi par l'originalité de ses actions pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Elle se félicite, à juste titre, d'être la seule région à avoir prévu un programme « d'accès à la culture des jeunes en difficulté ».

\*  
\* \*

Les contrats de Plan ont ainsi permis d'harmoniser les actions de l'Etat et des collectivités territoriales et de financer des programmes innovants.

Leur bilan peut donc être jugé satisfaisant.

Aussi le Gouvernement a-t-il décidé, à l'issue du C.I.A.T. du mois d'avril dernier, de renouveler l'expérience pour cinq ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1989.

Des réformes apparaissent cependant nécessaires.

### III. — LES RÉFORMES NÉCESSAIRES

#### A. — Pour une élaboration simplifiée et davantage concertée.

1<sup>o</sup> *La simplification des procédures d'élaboration des contrats.*

##### a) **Une procédure nécessairement complexe.**

La procédure d'élaboration des contrats est nécessairement complexe car elle suppose :

— une mise au point progressive du contenu des programmes contractualisés par les deux principaux partenaires ;

- la consultation des collectivités territoriales et des milieux socio-professionnels concernés ;

- la détermination précise des modalités de financement des opérations (qui nécessite certains arbitrages) ;

- l'association éventuelle d'autres intervenants.

**b) Les raisons d'une complication excessive.**

Les choses se sont trouvées encore davantage compliquées, en 1983 et 1984, du fait du manque de sélectivité et de précision des contrats.

Comme il a été montré, l'insuffisante sélectivité des contrats ne concernait pas le choix de leurs priorités mais la dispersion de leurs actions fort nombreuses et souvent très ponctuelles (voir B).

L'imprécision des contrats, imputable à la précipitation dans laquelle ils avaient été élaborés, a rendu nécessaire de multiples contrats particuliers.

La négociation de ces derniers, qui s'est échelonnée jusqu'en 1986, a été en fait la principale cause de dysfonctionnement rencontrée.

**c) Les conditions d'une simplification.**

La simplification des procédures d'élaboration des contrats passe par une plus grande déconcentration.

Comme le souligne, en effet, la région de *Franche-Comté*, « l'existence d'un double niveau de négociation du côté de l'Etat alourdit beaucoup le processus ». La région *Champagne-Ardenne* proclame pour sa part que « la décentralisation ne peut réussir que si elle s'accompagne de progrès parallèles dans le domaine de la déconcentration ».

Ces deux points de vue reflètent la position de l'ensemble des régions qui souhaitent unanimement un renforcement du rôle des préfets de région dans les négociations.

**Les préfets devraient ainsi se voir affecter une enveloppe globale** dont le montant couvrirait le financement soit de l'ensemble des contrats, soit seulement des opérations autres que les grands travaux d'infrastructure pour lesquels les représentants des ministères concernés demeureraient compétents.

La répartition de cette enveloppe ferait l'objet de discussions entre le préfet et les régions.

Des arbitrages au niveau central seraient indispensables en toute hypothèse afin de permettre de confronter les demandes de l'ensemble des régions aux ressources disponibles de l'Etat puis de tenir compte du résultat des négociations entre les préfets et les régions.

Un aménagement adéquat du calendrier d'élaboration des contrats (Cf. fiche ci-après) devrait permettre une amélioration :

— de la qualité des plans des régions et des contrats (ce qui provoquerait une réduction du nombre des contrats particuliers) ;

— de la concertation entre la région et ses différents partenaires.

### **Note sur le calendrier d'élaboration des contrats de Plan pour 1989-1993**

Les principales étapes d'un calendrier idéal auraient pu être les suivantes :

*Printemps 1987* : consultation par le Gouvernement :

- des présidents de régions : sur les priorités régionales ;
- des préfets de régions : sur la situation et les besoins des régions.

*Été 1987* :

1° Définition par l'Etat de ses objectifs stratégiques et des programmes pour lesquels il souhaite s'associer aux régions.

2° Elaboration des plans des régions (et de l'avant-projet de Plan national).

*Automne 1987* :

Consultation par la région des collectivités locales et des socio-professionnels (et poursuite de la concertation dans la préparation du Plan national).

*Janvier 1988* :

Avant-projet de contrat établi en commun par le préfet et la région.

*Février 1988* :

Premier C.I.A.T. permettant de fixer le montant des enveloppes contractualisées.

*Printemps 1988* :

Mise au point des contrats.

*Juin-juillet 1988* :

Deuxième C.I.A.T. Derniers arbitrages budgétaires. Vote fin juin de la loi de Plan par le Parlement.

*Fin 1988 :*

Approbation et signature des contrats de Plan. Contrats particuliers éventuels avec les autres collectivités territoriales. Vote par le Parlement des crédits destinés aux P.P.E.

*N.B. :* Comme votre rapporteur le craignait (ce qui l'a conduit à poser une question orale qui figure en annexe du rapport), un dérapage s'est déjà produit par rapport à ce schéma qui pourtant correspond à un calendrier déjà très serré. En effet, les régions ont commencé à définir leurs priorités sans connaître les objectifs stratégiques du Gouvernement (ceux-ci vont être cependant prochainement précisés par un document d'orientation en cours d'élaboration).

Il importe, en tout état de cause, que soient respectés :

- les délais nécessaires à la concertation ;
- le butoir budgétaire de juillet 1988 (date à laquelle doivent être rendus les derniers arbitrages budgétaires pour 1989, première année d'exécution du X<sup>e</sup> Plan).

*2° Une concertation à approfondir.*

**a) Entre l'Etat et les régions.**

● Concernant la participation des régions à l'élaboration du Plan national, il serait souhaitable, s'il doit y avoir un X<sup>e</sup> Plan, que les régions soient dès maintenant consultées sur les priorités qu'elles désirent y voir figurer. Une autre formule que celle de la commission nationale de planification devrait être envisagée. Celle-ci, dont les travaux épisodiques ont été marqués par un fort absentéisme, est apparue, en effet, tout à la fois comme trop vaste pour discuter des problèmes régionaux et trop éclatée pour donner son point de vue sur les options nationales de la planification.

● S'agissant de la négociation des contrats de Plan, autant, de l'avis général, la concertation a été excellente, sur le terrain, entre les régions et les représentants de l'Etat, autant elle a laissé à désirer en ce qui concerne les relations avec les administrations centrales.

Deux problèmes se posent :

- celui de l'autonomie laissée aux régions dans le processus de planification ;
- celui de la limitation des navettes entre le niveau régional et le niveau central.

Sur le premier point, il paraît indispensable que la préparation des plans des régions précède l'élaboration des contrats de Plan. Ce n'est

pas ce qui s'est produit dans la réalité en 1983 et 1984. Les régions avaient certes pour la plupart déjà fixé leurs priorités, à l'occasion de la préparation du VIII<sup>e</sup> Plan. Mais elles se sont trouvées prises de court quand la régionalisation de la planification a été accentuée par les lois de Plan et de décentralisation. Elles ont donc souvent dû mener parallèlement l'élaboration de leur plan et la négociation de leur contrat (d'où l'insertion dans les contrats de déclarations d'intention et d'actions ponctuelles qui ne devraient pas y figurer et d'où, aussi, l'imprécision ou le caractère inadapté de certains objectifs de ces contrats).

**La raison d'être des contrats de Plan étant de permettre une harmonisation des finalités des actions de l'Etat et des régions, il était inévitable que leur contenu soit influencé par celui des programmes prioritaires d'exécution du Plan national, d'autant que la contribution de l'Etat est supérieure à celle des régions.**

**Le vrai problème, qui a été très bien traité par le rapport Guichard, est celui de l'importance des ressources dont peuvent disposer les régions pour financer des actions qui ne devraient pas figurer dans les contrats mais trouvent néanmoins leur place dans le plan des régions.**

Ces dernières sont actuellement en train de déterminer les priorités qui seront les leurs durant les cinq prochaines années, certaines élaboreront ensuite leur plan (le Gouvernement semble résolu à ne point les y contraindre).

Il est regrettable que ce travail soit en train de s'accomplir sans que l'Etat ait de son côté fait connaître aux régions ses propres objectifs stratégiques.

S'agissant de la limitation des navettes entre les régions et l'administration centrale, l'excellence des relations entre les services de la région, ceux des préfectures de région et les services extérieurs des ministères, devrait faciliter une élaboration conjointe, sur place, des avant-projets de contrat, une fois les consultations préalables effectuées.

Il pourrait ainsi n'y avoir que deux réunions d'arbitrage du C.I.A.T. (cf. note précédente sur le calendrier d'élaboration des contrats), au lieu des trois qui ont eu lieu durant la préparation du IX<sup>e</sup> Plan. Le premier C.I.A.T., en février 1988, permettrait la fixation du montant des enveloppes contractualisées de chaque région ; le second, au début de l'été, déterminerait la répartition de ces enveloppes. A l'occasion de la préparation de ces réunions interministérielles, les services du commissariat au Plan et de la D.A.T.A.R., dans un souci de cohérence et non de dirigisme, s'assureraient de la conformité du contenu des contrats aux priorités du Plan national et de la politique d'aménagement du territoire.

#### **b) Entre les régions et les autres collectivités territoriales.**

Comme il a été montré, la concertation entre la région et les collectivités territoriales s'est déroulée dans d'assez bonnes conditions,

au cours de l'élaboration des plans régionaux et des contrats de Plan Etat-régions. La loi laissant au conseil régional la liberté d'organiser, comme il l'entend, la consultation des collectivités territoriales, les procédures ont été assez variées (commissions consultatives au sein de la commission de planification, comités régionaux de planification, organisation d'« assises régionales », en *Auvergne*, etc.).

La concertation était facilitée, avant le 16 mars 1986, par le fait que les conseils régionaux apparaissaient, dans leur composition d'alors, comme une émanation directe des conseils généraux et des villes de plus de 30 000 habitants.

Avec l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel et la limitation du cumul des mandats, ces liens organiques ont disparu, ce qui rend nécessaire un renforcement des procédures de consultation des collectivités territoriales.

### c) Avec les milieux socio-professionnels.

Dans son avis du 17 février 1986, le *Conseil économique et social* a insisté, dans les termes suivants, sur la mise en œuvre, selon lui défectueuse de la consultation des comités économiques et sociaux régionaux.

L'auteur de l'avis, M. Arrighi de Casanova, déclare, à propos des plans des régions, que « *les comités économiques et sociaux ont été, dans la majorité des cas, consultés sur des documents déjà élaborés, sans avoir été associés aux études préalables* » et que « *la portée de leur avis en a été altérée* ». Selon, lui, la situation n'a pas été meilleure pour les contrats de Plan puisque « *les comités économiques et sociaux ou bien en ont été saisis alors qu'ils étaient à ce point élaborés que tout changement en aurait compromis la signature, ou bien en ont eu communication a posteriori pour information* ».

Cette situation proviendrait en partie de « *la réserve traditionnelle des élus à l'égard des organismes qui ne tirent pas leurs représentativité du suffrage universel et sont soupçonnés de comportements corporatistes* ». (Cf. étude du Conseil économique et social du 8 octobre 1985).

Les avis des comités économiques et sociaux auraient, enfin, été mis sur le même pied que ceux de nombreux autres organismes parallèles.

Les réponses des régions au questionnaire de votre rapporteur conduisent à nuancer quelque peu ces appréciations. Certes le *Limousin*, par exemple, reconnaît que le Comité économique et social a été « *insuffisamment associé* » aux travaux de planification. La *Franche-Comté* signale que le Comité a été simplement « *tenu informé* ». D'autres régions indiquent, sans autre précision, que les comités ont été consultés. Mais certains font état d'une réelle concertation (particulièrement l'*Alsace*, la *Bretagne*, l'*Ile-de-France*, le *Nord-Pas-de-Calais* et la *Picardie*).

Concernant la concertation avec les entreprises, la région apparaît comme un interlocuteur et un soutien privilégié des P.M.E. En revanche, l'entente avec les grandes entreprises, et particulièrement les grandes entreprises nationales, a souvent laissé à désirer.

Votre rapporteur souhaite que les comités économiques et sociaux jouent pleinement leur rôle et que s'instaure un véritable dialogue avec les entreprises, celles-ci informant les régions de leurs projets de développement sans risquer pour autant de voir leur liberté de décision restreinte de quelque façon.

## **B. — Pour un contenu plus sélectif.**

La sélectivité du contenu des contrats de Plan conditionne la simplification de leur élaboration et de leur exécution et l'amélioration de leur suivi. Elle suppose une limitation des objectifs des programmes contractualisés et doit entraîner une restriction du nombre des contrats particuliers.

### *1° Une limitation des objectifs.*

Plus que par un cloisonnement rigide des compétences des différents partenaires, qui risquerait de freiner leur coopération, l'accroissement de la sélectivité des contrats devrait être obtenu par l'élimination des actions trop ponctuelles, trop diffuses ou trop éphémères.

#### **a) Le problème des chevauchements de compétences.**

Les interventions conjointes de l'État, des régions et des autres collectivités territoriales nécessitent des montages financiers et juridiques complexes. Elles expliquent en partie la prolifération des contrats particuliers qui a suivi la signature des contrats de Plan durant le IX<sup>e</sup> Plan.

Dans certains cas, la pluralité des interventions résulte d'un enchevêtrement de compétences organisé par la loi elle-même (comme il a été montré, des interventions conjointes des régions et des autres collectivités territoriales peuvent avoir lieu dans les domaines de l'aide aux entreprises, de l'enseignement, de la culture, de l'urbanisme...).

Dans d'autres cas, les contrats de Plan prévoient :

- soit la participation des régions au financement d'actions qui ne sont pas de leur ressort (entretien ou extension de la voirie nationale) ;
- soit l'intervention conjointe des régions et de l'État dans des domaines qui rentrent normalement dans les attributions des départements (actions sociales, itinéraires de randonnée touristique en *Bourgogne*).

**Il peut être tentant, dans ces conditions, de rechercher une plus grande sélectivité des contrats par une répartition plus stricte des compétences.**

Chacun se cantonnerait exclusivement au financement des opérations qui sont à sa dimension ou qui lui ont été dévolues par la loi (d'ailleurs l'État refuse déjà, pour sa part, de contractualiser les actions qui rentrent dans le champ des compétences transférées aux régions).

**Pour rationnelle qu'elle puisse sembler, cette solution n'en soulève pas moins un certain nombre d'objections :**

— tout d'abord, il n'est pas toujours facile de distinguer les actions d'intérêt national, régional ou local (comme le souligne très justement la *Bourgogne*, en ce qui concerne la répartition des compétences entre la région et les départements en matière de tourisme) ;

— ensuite, il faudrait remettre en cause le délicat équilibre acquis par les lois de décentralisation (une réduction des attributions de certaines collectivités heurterait leur susceptibilité) ;

enfin, et surtout, **il risquerait d'en résulter un appauvrissement du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales** et donc une moins bonne harmonisation de leurs objectifs et de leurs interventions.

Il est cependant possible d'envisager un « décroisement » du financement des opérations contractualisées et une réduction du nombre des contrats particuliers (voir plus loin).

Mais l'amélioration de la sélectivité des contrats de Plan passe d'abord par l'élimination de certaines actions qui ne devraient pas y figurer.

#### **b) L'élimination d'actions déplacées.**

— Les **priorités** des contrats paraissent, ainsi qu'il a été montré, assez sélectives.

— Les **programmes** présentent tous un lien incontestable avec le développement économique, social ou culturel des régions.

— Rares sont, d'autre part, les **actions** qui paraissent superflues ou dépourvues d'intérêt, mais leur nombre excessif (145 pour l'*Aquitaine*, 80 pour la *Bretagne*...) incite au saupoudrage et ne facilite ni l'élaboration ni le suivi des contrats.

L'amélioration de la sélectivité des contrats devrait donc d'abord être obtenue par l'élimination des actions du type de celles qui figurent en exemple dans l'encadré ci-après.

**Les critères utilisés (1) seraient l'importance de la dépense et le caractère planifiable de l'opération** (action pluriannuelle concernant un secteur ou un espace géographique donné et compris dans un ensemble coordonné de mesures).

Se poserait alors, cependant, le problème du financement exclusif par les régions des actions rejetées hors contrat (dépenses d'animation locale, de soutien à des associations, etc.).

---

(1) La région *Auvergne* propose de privilégier l'investissement en évitant « autant que faire se peut » de financer le fonctionnement de structures. Il doit être cependant souligné que les opérations les plus innovantes des contrats nécessitent souvent de telles dépenses (exemple, mise en place de délégations régionales de l'Association pour le développement de la production automatisée).

**Exemples d'actions dont l'insertion dans les contrats de Plan paraît discutable.**

*Actions mal ciblées :*

Dans une région, un pôle régional de dix ateliers d'artistes n'a pas trouvé d'acquéreur.

*Actions éphémères :*

Subventionnement de festivals, d'expositions.

*Actions trop diffuses :*

En faveur de la diffusion de la culture scientifique et technique (vingt-six opérations subventionnées dans une seule région) ou du développement musical (vingt associations).

*Actions trop ponctuelles (chiffres sur une année) :*

— Centre de culture scientifique et technique (0,4 million de francs).

— Inventaire général du patrimoine (0,4 million de francs).

— Maisons du fleuve (0,8 million de francs).

— Pratiques théâtrales (0,2 million de francs).

— Accueil de stagiaires en micro-électronique (0,5 million de francs).

— Formation de directeurs et de cadres d'abattoirs (0,7 million de francs).

— Développement de la production de plantes médicinales (0,3 million de francs).

— Bureau horticole (0,4 million de francs), développement des bulbes à fleur (0,5 million de francs).

— Création d'un poste d'ethnologue, rémunération d'un conseiller aquacole, etc.

*N.B. :* Telle ou telle action, prise isolément, peut sembler déplacée dans un contrat de Plan, mais elle peut s'intégrer dans un ensemble coordonné d'opérations dont il importe, surtout, de globaliser le financement (voir plus loin).

## 2° Une restriction du nombre des contrats particuliers.

A la suite de la signature des contrats de Plan, près de six cents contrats particuliers ont été conclus avec les ministères et les partenaires territoriaux des régions (soixante pour le *Nord-Pas-de-Calais*, cinquante pour l'*Aquitaine*...).

Les régions sont unanimes à trouver ce nombre excessif, à l'exception de la région *Nord-Pas-de-Calais* pour laquelle « *la multiplicité des contrats particuliers traduit la richesse et la variété des relations entre l'Etat, la région et les autres partenaires* ».

Trop souvent les contrats de Plan se sont présentés en 1984 comme une accumulation d'intentions (certaines actions n'étaient même pas chiffrées), ordonnées cependant autour de priorités assez sélectives et clairement définies.

Il était inévitable, dans ces conditions, de recourir aux contrats particuliers pour préciser le contenu des programmes contractualisés et les modalités de leur financement.

Les contrats particuliers constituaient également le moyen d'associer d'autres partenaires à l'exécution du contrat de Plan.

En fait, le rôle joué par les contrats de Plan en 1984 devrait être dévolu au Plan régional : c'est à lui qu'il appartient, aux termes de la loi du 29 juillet 1982, de déterminer les programmes d'exécution mis en œuvre par la région, « soit directement, soit par voie contractuelle avec l'Etat » (art. 14).

Les objectifs des programmes contractualisés étant définis par le Plan régional, un nombre restreint de contrats particuliers, conclus par chaque région avec l'Etat, permettrait de préciser les moyens à mettre en œuvre.

La limitation du nombre des contrats découlerait :

- de l'amélioration de la sélectivité des programmes (voir *infra*) ;
- de l'approfondissement de la concertation qui permettrait aux partenaires de chercher, d'un commun accord, à limiter les cofinancements (voir plus loin) ;
- de la globalisation (1) du financement des ensembles coordonnés d'actions ponctuelles (soutien aux zones rurales défavorisées, aide aux P.M.E.-P.M.I.).

---

(1) La région *Picardie*, en ce qui concerne son propre budget, s'oriente déjà vers une telle globalisation puisqu'elle envisage la création d'un *fonds d'intervention régional* « *mobilisant les crédits nécessaires à la réalisation des actions contractuelles et permettant d'assurer une souplesse d'intervention vis-à-vis des partenaires* ».

### C. — Pour une exécution facilitée et mieux suivie.

#### 1° *Une exécution facilitée.*

##### a) **Par la simultanéité de l'entrée en vigueur du Plan et des contrats.**

L'amélioration de la sélectivité des projets et la suppression de la dualité des contrats (un contrat global auquel succèdent des contrats particuliers) permettraient un gain de temps précieux dans les négociations. Les va-et-vient entre le niveau central et le niveau régional seraient, notamment, limités.

L'entrée en vigueur du Plan national et le début de la mise en œuvre des contrats pourraient ainsi — comme il est logique — être synchronisés.

L'exécution des contrats serait facilitée par la disparition des décalages provoqués par la signature tardive des contrats particuliers d'application. Les régions, l'Etat et les collectivités territoriales se concerteraient pour limiter le co-financement des projets (voir plus loin).

Au total, l'harmonisation des durées d'exécution du Plan national et des contrats renforcerait la cohérence des actions de l'Etat et des régions qui résulte de la contractualisation.

##### b) **L'assouplissement de la gestion des crédits.**

Les gros contrats, portant sur des travaux d'infrastructure importants, seraient financés selon les procédures traditionnelles.

En revanche, les crédits relatifs aux contrats globalisés (ensemble coordonnés d'actions ponctuelles) seraient regroupés dans un ou plusieurs fonds de planification régionale. Ces fonds pourraient figurer dans le budget de la D.A.T.A.R. ou dans celui des charges communes ou des services généraux du Premier ministre (1).

Ils pourraient être spécialisés en fonction des finalités poursuivies (aide à la recherche...) des secteurs d'intervention (artisanat...) ou des zones concernées (montagne, zones rurales, etc.).

Les crédits de ces fonds seraient délégués au préfet de région. Par un aménagement spécial de la procédure budgétaire, celui-ci pourrait se voir affecter une enveloppe globale de crédits de paiement dès le début de l'année.

---

(1) Le problème se poserait de savoir si ces fonds disposeraient chacun d'une dotation propre ou seraient alimentés, en loi de finances initiale, par des transferts en provenance d'autres ministères, décidés lors des négociations budgétaires.

Les dépenses relatives aux subventions de fonctionnement accordées à certains organismes pourraient être, elles aussi, rassemblées en un seul chapitre figurant, pour assouplir les conditions de report (1), à l'état H des lois de finances (crédits provisionnels).

**Note sur les procédures actuelles de financement budgétaire des contrats de Plan.**

*1° Dans le cadre des négociations conduisant aux arbitrages budgétaires.*

*a)* Chaque ministère calcule le montant de l'enveloppe prioritairement affectée à l'exécution, en ce qui le concerne, des engagements financiers pris par l'Etat dans le cadre des contrats de Plan.

*b)* Les prévisions ainsi calculées sont ajustées, en fin d'année, à l'issue de discussions interministérielles donnant lieu à un relevé de décisions, en fonction des besoins réels de financement exprimés en septembre par les préfets de région.

*2° Dans la phase d'exécution des dépenses.*

*a)* Les crédits destinés à des établissements publics (enseignement, recherche,...) sont mis en place selon une procédure centralisée (crédits de catégorie I).

*b)* Les autres crédits sont mis en place selon une procédure déconcentrée (crédits de catégorie II et III).

Les autorisations de programme sont déléguées aux préfets de région qui en subdélèguent une partie aux départements.

Les crédits de paiement sont engagés le plus souvent en plusieurs tranches successives.

*c)* Pour les opérations faisant l'objet d'un financement conjoint, chaque ministère est responsable de l'exécution des dépenses qu'il a prises en charge.

---

(1) Les crédits provisionnels peuvent être complétés, par arrêté du ministre des finances, par prélèvement sur le crédit global pour dépenses éventuelles.

**c) Le « décroisement » des financements.**

Les financements conjoints d'opérations résultent des chevauchements de compétences entre administrations centrales ou entre collectivités publiques (Etat, collectivités territoriales) ainsi que de la nécessité dans laquelle se trouvent les promoteurs de certains projets de rassembler plusieurs contributions pour parvenir à les réaliser.

Paradoxalement, les opérations les plus modestes ne sont pas nécessairement celles qui mobilisent le moins de partenaires. Au contraire ! La région *Nord-Pas-de-Calais* cite ainsi le cas de la création d'un centre de culture scientifique et technique qui, pour une dépense de un million de francs, a requis les participations :

- du ministère de la culture (0,5 million de francs) ;
- de celui de la mer (0,2 million de francs) ;
- de celui des transports (0,1 million de francs) ;
- du F.I.A.T. (0,2 million de francs) ;
- de divers autres partenaires (0,1 million de francs).

La région *Champagne-Ardenne* donne en exemple le financement d'un C.R.I.T.T. (Centre régional d'innovation et de transfert de technologie) auquel contribue la région, le F.I.A.T. et trois ministères différents. Cette même région insiste également sur la multiplicité des intervenants en ce qui concerne les opérations de développement social des quartiers (1) : H.L.M., Caisse des dépôts, société d'économie mixte, et, pour l'Etat, ministères de l'urbanisme et du logement (deux chapitres budgétaires), des transports (deux chapitres également), des affaires sociales et de la solidarité nationale (trois chapitres), de la jeunesse et des sports (deux chapitres), enfin de la justice (un chapitre) et de la culture (un chapitre).

On imagine la complexité du montage et de la gestion de telles opérations !

**Il résulte ainsi indéniablement des financements croisés un alourdissement sensible des procédures d'élaboration et d'exécution des contrats.**

La région *Auvergne* regrette, pour sa part, que « pour la plupart des quinze actions figurant dans son contrat de Plan soit prévu un mécanisme excessivement lourd qui passe par une instruction conjointe de dossiers, une co-décision, y compris pour chaque demande individuelle de financement, un co-financement, dossier par dossier ».

---

(1) Ce problème est également évoqué par la région de *Franche-Comté*.

Les opérations de valorisation des produits agricoles, qui font intervenir de nombreux partenaires, dont les offices spécialisés par produit, soulèvent des difficultés analogues.

Elle estime qu'« *il faut alléger systématiquement les procédures et supprimer les doubles instructions et les co-financements* ».

« *Il n'y aurait — dit-elle — que des avantages à confier l'instruction de certains dossiers aux services de l'Etat.* »

« *Inversement, la région pourrait, pour certaines opérations, assurer seule l'instruction.* »

L'approfondissement de la concertation à tous les niveaux (relations Etat-régions et relations entre la région et les collectivités territoriales) devrait faciliter une répartition simplificatrice des financements des opérations.

**D'un commun accord, les partenaires choisiraient les actions à inclure dans le contrat et en partageraient les charges de façon à ce que chaque action ne soit financée, aussi souvent que possible, que par un seul d'entre eux.**

Il s'agirait en quelque sorte d'un « troc » entre partenaires, pour reprendre l'expression employée dans le rapport du commissariat au Plan sur l'évaluation de la planification décentralisée.

En *Alsace*, des accords partiels conduisent ainsi déjà l'Etat et la région à financer alternativement les projets sélectionnés.

La *Bretagne* déclare pour sa part que « *Le cofinancement systématique ne doit pas être la règle : le contrat de Plan pourrait prévoir un engagement global sur telle ou telle action de chacun des partenaires qui pourraient avoir la responsabilité exclusive de telles ou telles opérations correspondant à cette action : cela est notamment envisageable dans le cas de contrats globaux du type aide à l'artisanat ou au commerce.* »

Les actions concernant les départements et les communes inscrites dans les Plans régionaux ne devraient pas être systématiquement contractualisés. Elles pourraient, comme le suggère le rapport Guichard, donner lieu au versement de subventions par la région.

La substitution de financements bilatéraux (Etat-collectivité locale ou région-collectivité locale) à des financements multilatéraux (Etat-région-collectivités locales) constituerait déjà un progrès.

## 2° *L'amélioration du suivi.*

### a) **Le suivi financier.**

En ce qui concerne les dépenses régionales, le perfectionnement du suivi devrait résulter de l'amélioration de la nomenclature des budgets des régions qui permettrait d'identifier clairement les crédits consacrés à l'exécution des contrats (ce problème a déjà été traité dans la première partie de ce rapport).

En ce qui concerne l'Etat, la situation actuelle n'est pas du tout satisfaisante.

**Dans les Délégations d'autorisations de programme que reçoivent les préfets de région, les crédits relatifs à l'exécution des contrats de Plan ne sont pas clairement identifiés.**

Ceux-ci sont insuffisamment informés de la mise en place des crédits de paiement correspondant aux autorisations de programme subdéléguées aux départements ou à la réalisation des opérations des établissements publics (offices agricoles, établissements publics de recherche...) financées selon la procédure centralisée (1).

**Il est anormal que le département apparaisse comme l'échelon courant d'exécution de dépenses qui ont pourtant été programmées au niveau de la région (2).**

Il importe absolument que la mise en œuvre des programmes contractualisés soit véritablement orchestrée par le préfet de région.

Cela implique, bien entendu, en premier lieu que les crédits finançant les opérations concernées puissent être clairement identifiés (un effort de codage et d'informatisation devrait permettre de réaliser cet objectif).

Cela exige aussi, ensuite que le préfet de région soit tenu informé de la consommation des crédits de paiement par les préfets des départements et les directeurs des établissements publics implantés dans la région.

#### **b) Le suivi physique et qualitatif.**

Comme cela a déjà été montré dans la première partie de ce rapport, les régions, dans leur ensemble, ont entrepris de mettre en place des indicateurs physiques permettant de suivre l'exécution des objectifs des opérations programmées.

Concernant l'amélioration du suivi qualitatif de la réalisation des contrats, elle est liée au progrès de l'information économique et statistique sur les régions.

Comme le note *M. Arrighi de Casanova* dans son avis sur l'exécution du IXe Plan, « *Il convient de noter la rétention de l'information pratiquée par certaines administrations. La connaissance des finances locales, de leur volume et de leur emploi donnerait un meilleur éclairage à la toile des interventions publiques de différents niveaux. La direction de la comptabilité publique possède des informations, mais ne se recon-*

---

(1) A propos des difficultés rencontrées pour les investissements concernant, à Nantes, le laboratoire central des ponts et chaussées et le centre scientifique et technique du bâtiment, les *Pays de la Loire* évoquent ce problème posé par « les opérations traitées au niveau central par transfert de dotations ».

(2) La proportion des autorisations de programme subdéléguée aux préfets des départements devrait être diminuée.

*nait pas qualité pour les communiquer. Il en va de même, bien évidemment, des trésoreries générales et des divers comptables publics centralisateurs. »*

**Il y en aurait ainsi déjà beaucoup à faire pour mieux utiliser les informations existantes.**

## CONCLUSION

De son analyse de l'exécution des contrats de Plan Etat-régions, votre rapporteur ne retire pas des certitudes chiffrées mais un ensemble d'impressions qui nourrissent un certain nombre de convictions.

1° *Première conviction : il ne doit pas y avoir de contrat Etat-régions sans planification.*

Il pourrait, certes, se concevoir que des contrats soient conclus entre l'Etat et les régions, en l'absence de toute planification, pour la réalisation des objectifs qui leur sont communs.

Ce serait un moyen, pour l'Etat, d'associer les régions à la mise en œuvre de ses politiques régionalisées.

Mais votre rapporteur estime qu'il risquerait alors d'y avoir autant de politiques régionales que de ministères et de régions.

Les contrats Etat-régions doivent permettre la rencontre entre deux cohérences ; celle du Plan national et celles des plans régionaux.

2° *La deuxième conviction de votre rapporteur est que la planification contractuelle est indispensable à la décentralisation.*

Elle permet la prise en compte des réalités locales par l'Etat, dans sa politique économique, **grâce à un dialogue démocratique mené avec des élus** (sans quoi la déconcentration serait suffisante).

Elle débouche sur une harmonisation des initiatives économiques, sociales et culturelles de l'Etat et des différentes collectivités territoriales.

3° Votre rapporteur est également convaincu que *le renforcement du rôle du préfet de région est la condition essentielle de l'amélioration des procédures contractuelles*, qu'il s'agisse de l'élaboration, de l'exécution ou du suivi des contrats.

Un accroissement de la déconcentration budgétaire au niveau régional doit permettre au préfet de région d'être le maître d'œuvre de la négociation et de l'exécution des contrats.

4° *La dernière conviction de votre rapporteur est, qu'il est urgent, que l'Etat définisse ses priorités stratégiques et les fasse connaître aux régions.*

Etant donné la faiblesse de leurs propres ressources, les régions peuvent difficilement définir leurs priorités et établir leur plan sans tenir compte des objectifs de l'Etat.

D'autre part, s'il doit y avoir un X<sup>e</sup> Plan, les régions doivent être dès maintenant associées à son élaboration (la principale priorité du prochain plan pourrait être la préparation de la création du marché unique européen en 1992).

5° *Enfin, le problème d'une éventuelle augmentation des ressources des régions reste posé* (l'amélioration de la sélectivité des contrats suppose que la région finance un plus grand nombre d'actions à l'aide de ses propres ressources).

\*  
\* \*

## LISTE DES ANNEXES

1° Carte des régions métropolitaines .....	73
2° Résumé du rapport .....	74
3° Tableau sur la ventilation thématique des contrat de Plan .....	81
4° Question orale avec débat du rapporteur sur l'avenir des contrat de Plan État-régions ....	83
5° Question orale avec débat du rapporteur sur les liens entre planification et aménagement du territoire .....	84
6° Questionnaire adressé par le rapporteur à tous les présidents de conseil régional .....	89
7° Extraits d'un article paru dans la Revue d'Économie Régionale et urbaine (n° 4 de 1985) .	92

ANNEXE N° 1

Carte des régions métropolitaines.



ANNEXE N° 2

**Résumé (1) du rapport, expédié le 15 juin 1987 à tous les membres  
de la Délégation du Sénat pour la planification.**

(1) *N.B.* Ce résumé n'intègre pas les données publiées le 10 juin 1987 par le Gouvernement dans son bilan économique et financier des contrat de Plan État-régions métropolitaines.

## INTRODUCTION

### *1° Conception du rapport.*

Dans le contexte de remise en cause de la planification qui était celui de l'élaboration de ce rapport, il n'était pas possible de se contenter de dresser un bilan purement comptable de l'exécution des contrats de Plan État-régions.

La question de l'avenir de ces contrats ne pouvait pas ne pas être posée, ce qui obligeait à s'interroger, tout d'abord, sur l'utilité même d'un Plan national.

### *2° De l'utilité d'un plan rénové.*

La planification « à la française » a failli mourir de ses prétentions et ses excès : prétention à l'exhaustivité et à l'infaillibilité ; excès de volontarisme ; vision trop hexagonale, trop théorique et trop globale des réalités économiques.

Mais la nécessité, pour les agents économiques, de disposer d'une prospective et d'une stratégie n'en demeure pas moins ainsi que celle, pour les pouvoirs publics, d'une programmation pluri-annuelle de certaines dépenses budgétaires.

Dans ces conditions, votre rapporteur croit à l'utilité d'un Plan rénové, rendu plus pragmatique, plus sélectif et plus souple, en un mot plus réaliste, grâce à un « recentrage » sur les besoins du marché et de l'aménagement du territoire.

### *3° Le rôle des régions dans la planification.*

Les régions peuvent jouer un rôle important dans un tel processus de rénovation de la planification (en déchargeant l'État de certaines responsabilités et en lui prêtant un concours efficace pour les actions conjointes).

S'agissant plus particulièrement des contrats de Plan, le bilan que votre rapporteur est en mesure de présenter lui permet, bien qu'il soit incomplet, de conclure au succès de l'expérience et à la nécessité de certaines réformes.

## I. — UN BILAN INCOMPLET

### A. — Des données partielles.

#### *1° Le mutisme de certaines régions.*

Un questionnaire a été adressé à tous les présidents de conseils régionaux, or :

- a) sur 22 régions métropolitaines interrogées,
  - 13 seulement ont répondu à votre rapporteur (en outre, certaines réponses se révèlent trop incomplètes pour pouvoir être exploitées) ;
  - 4 se sont contentées de l'envoi d'une documentation ;
  - 5 ne se sont pas manifestées (malgré plusieurs relances).
- b) sur 4 régions d'outre-mer, une seule a répondu au questionnaire, une autre n'a envoyé qu'une documentation partielle, ce qui a conduit votre rapporteur à ne traiter que de la France métropolitaine.

#### *2° Les lacunes du suivi de l'exécution des programmes.*

- a) De nombreuses régions ne sont pas en mesure de dresser un bilan physique et qualitatif de l'exécution de toutes les actions programmées.
- b) L'insuffisance des statistiques régionales ne contribue pas à remédier à cette situation.

**B. — Des données approximatives.**

Un certain flou entoure la notion d'exécution des dépenses, du fait :

- 1° de la différence des règles budgétaires applicables aux dépenses de l'Etat et à celles des régions ;
- 2° de l'insuffisance des renseignements fournis en ce qui concerne l'engagement des crédits de paiement du budget de l'Etat ;
- 3° de l'imprécision de la nomenclature de certains budgets régionaux ;
- 4° de l'existence de doubles emplois dans la prise en compte de certaines dépenses pour la présentation détaillée des actions programmées.

**C. — Des données inactuelles.**

1° Les estimations des dépenses ayant été effectuées en francs courants 1984, le calcul du taux d'exécution des engagements inscrits dans les contrats nécessite des conversions en francs constants auxquelles toutes les régions ne se livrent pas.

2° Les derniers résultats disponibles ne concernent que 1985 pour l'Etat (en raison du retard avec lequel les crédits de paiement sont recensés) et l'été 1986 pour les régions. Aussi, n'est-il possible de fournir un bilan complet de l'exécution des contrats de Plan que pour 1984 et 1985, années qui correspondent au lancement des programmes et ne sont donc pas significatives !

3° Concernant enfin la comptabilisation provisoire des dépenses effectuées, les modifications de dotations résultant des conventions ou des avenants les plus récents tardent parfois à être enregistrées.

**II. — UN SUCCÈS NÉANMOINS INCONTESTABLE**

La réussite des contrats de Plan ne se mesure pas au volume des dépenses exécutées (A) mais à la synergie qui en a résulté (B) et au caractère innovant de certaines des actions entreprises (C).

**A. — Un niveau de dépenses peu révélateur.**

1° *Des moyens relativement modestes.*

En 1986, 15 milliards et demi de francs environ ont été consacrés à l'exécution des contrats de Plan Etat-régions (dont 9,3 milliards de francs pour l'Etat).

Ce chiffre paraît peu important en comparaison, pour la même année :

- des dépenses en capital du budget général de l'Etat (154 milliards) ;
- de celles destinées à l'exécution des programmes prioritaires du Plan national (62 milliards de francs 1984) ;
- ou de dépenses d'équipement des communes (plus de 60 milliards de francs).

Mais il correspond cependant à peu près au montant des dépenses d'équipement brut des départements (15,7 milliards de francs).

2° *Des taux d'exécution non significatifs.*

L'existence en 1985 (année de démarrage des contrats) de taux d'exécution de certaines actions supérieurs à 100 % n'est pas satisfaisante en elle-même : un tel résultat peut témoigner simplement d'une mauvaise estimation des besoins.

Seul un suivi qualitatif pourrait permettre, de toute façon, de juger pleinement de l'efficacité des dépenses.

**B. — Une synergie appréciable.**

1° *Une harmonisation des objectifs économiques des différentes collectivités publiques.*

**a) En ce qui concerne la région et les autres collectivités territoriales.**

L'élaboration des plans régionaux constitue une première occasion de concertation. La mise au point, puis l'exécution des contrats de Plan offrent de nouveaux motifs de dialogue et de coopération dans la mesure où certaines des actions prévues associent les régions aux départements et aux communes (réhabilitation de centres urbains, développement social de quartiers, rénovation d'hospices et autres actions sociales...).

**b) En ce qui concerne les régions et l'Etat.**

Tout en cherchant à valoriser leur capital humain et leurs ressources naturelles et à renforcer le tissu de leurs petites et moyennes entreprises, les régions participent, par les contrats de Plan, à la poursuite des priorités du IX<sup>e</sup> Plan que sont la modernisation de notre outil de production, la rénovation de notre système de formation, le développement de nos ventes à l'étranger et l'amélioration du cadre de vie des Français.

2° *Une conjugaison efficace des moyens.*

**a) Des engagements globalement respectés malgré certains déboires.**

Les régions ont parfois rencontré des déceptions lors des négociations (actions abandonnées ou imposées) ou de l'exécution des contrats (non-respect par l'Etat de ses engagements comme dans l'affaire du synchrotron ou pour la desserte maritime d'Usinor Dunkerque).

Des retards de mise en œuvre sont également signalés du fait des délais de négociation des contrats particuliers, de la complexité des procédures (installation des jeunes agriculteurs, promotions des exportations), d'insuffisances d'information (actions en faveur de l'artisanat) ou enfin, de difficultés de financement (mécontentement entre cofinanciers ou négligence de certains d'entre eux).

Cependant les programmes dont l'exécution est satisfaisante sont beaucoup plus nombreux que ceux qui posent problème.

**b) Un effet de levier indéniable.**

L'apport de l'Etat représente en moyenne 1,6 fois celui des régions. En contrepartie de l'aide décisive qu'il apporte aux régions pour l'exécution de leurs objectifs, l'Etat reçoit de leur part une contribution non négligeable à la mise en œuvre de certaines politiques nationales (notamment en ce qui concerne les liaisons routières et autoroutières).

**c) Des complémentarités utiles.**

Dans le dialogue qui s'instaure entre l'Etat et les régions, dans le cadre de la planification, le premier peut se prévaloir de la supériorité de ses moyens administratifs et financiers et les secondes de leur meilleure connaissance des réalités locales.

### C. — Des actions innovantes.

Le succès des contrats de Plan se juge aussi à la réussite des actions innovantes qu'ils ont permis de financer.

Sans eux, il est probable que les programmes traditionnels d'équipement et d'animation économique locale auraient été poursuivis. Il n'est pas certain, en revanche, qu'il aurait été possible, en dehors d'eux, de tenter des expériences dont le bilan apparaît d'ores et déjà comme satisfaisant (aide au conseil pour les P.M.E., aide au développement de la productique, centres régionaux d'innovation et de transfert technologique, etc.).

\*  
\* \*

Les régions et l'Etat estiment globalement satisfaisant le bilan des contrats de Plan comme en témoigne la décision, prise par le C.I.A.T. au mois d'avril dernier, de poursuivre l'expérience. Mais des réformes n'en paraissent pas moins indispensables à tous les partenaires.

## III. — LES RÉFORMES NÉCESSAIRES

### A. — Pour une élaboration simplifiée et davantage concertée.

#### 1° *La simplification des procédures d'élaboration des contrats.*

Elle passe par une plus grande déconcentration.

Le préfet devrait se voir affecter une enveloppe globale dont la répartition constituerait le principal enjeu des négociations.

Les va-et-vient entre le niveau régional et le niveau central auxquels avaient donné lieu les arbitrages interministériels puis la mise au point des contrats particuliers seraient ainsi limités.

#### 2° *Une concertation à approfondir.*

##### a) *Entre l'Etat et les régions : un aménagement des délais permettrait :*

— de mieux associer les régions au choix des priorités du Plan national (une formule autre que celle de la commission nationale de planification devrait être trouvée) ;

— de faire en sorte que la fixation des priorités régionales précède la négociation des contrats (c'est d'ailleurs ce qui est en train de s'accomplir), afin d'équilibrer le dialogue entre les régions et l'Etat.

##### b) *Entre les régions et les autres collectivités territoriales.*

Les collectivités locales concernées seraient appelées à donner réellement leur sentiment sur le contenu des contrats, ce qui n'a pas toujours été le cas pour le IX<sup>e</sup> Plan.

##### c) *Avec les milieux socio-professionnels.*

Les comités économiques et sociaux devraient jouer pleinement leur rôle. Il est souhaitable, d'autre part, que s'instaure un véritable dialogue avec les entreprises, celles-ci informant les régions de leurs projets de développement sans risquer pour autant de voir leur liberté de décision restreinte de quelque façon.

## B. — Pour un contenu plus sélectif.

### 1° Une limitation des objectifs.

a) Rares sont les programmes qui paraissent superflus ou dépourvus de tout lien avec le développement régional ; cependant le nombre impressionnant d'actions prévues (145 pour l'Aquitaine, 80 pour la Bretagne,...) incite au saupoudrage et ne facilite ni l'élaboration, ni le suivi des contrats.

b) Plus que par un cloisonnement rigide des compétences des différents partenaires (1) qui risquerait de freiner leur coopération, le resserrement des priorités des contrats devrait être obtenu par l'élimination des actions trop ponctuelles, trop diffuses ou trop éphémères.

Les critères utilisés seraient l'importance de la dépense et le caractère planifiable de l'opération (action pluriannuelle concernant un secteur ou un espace géographique donné et compris dans un ensemble coordonné de mesures).

Se poserait alors, cependant, le problème du financement exclusif par les régions des actions rejetées hors contrat (dépenses d'animation locale, de soutien à des associations, etc.).

### 2° Une restriction du nombre des contrats particuliers.

a) Chaque région signerait un nombre limité de contrats particuliers, si possible avec un seul ministère, pour les opérations d'investissement les plus lourdes.

b) Les ensembles coordonnés d'actions ponctuelles d'aménagement feraient l'objet de contrats globalisés (soutien aux zones rurales défavorisées, aide aux P.M.E.-P.M.I.).

Ainsi pourrait être évitée la prolifération des contrats particuliers (dont plus de 600 ont été signés durant le IX<sup>e</sup> Plan). Sans doute deviendrait-il alors inutile de faire précéder la signature de ces contrats de celle d'un contrat global, les déclarations d'intention des régions figurant en préambule de leurs propres plans.

## C. — Pour une exécution facilitée et mieux suivie.

### 1° Faciliter l'exécution des contrats.

a) Par la suppression des décalages entre :

- l'entrée en vigueur du Plan national et le début d'exécution des contrats de Plan Etat-régions ;
- la signature des contrats de Plan et celles des contrats particuliers.

b) Par le regroupement des crédits et la déconcentration de leur gestion : une ligne budgétaire déconcentrée, gérée par le préfet de région, permettrait ainsi de financer l'exécution des contrats globalisés évoqués ci-dessus.

c) Par un « décroisement » des financements.

D'un commun accord, les partenaires choisiraient les actions à inclure dans le contrat et en partageraient les charges de façon à ce que chaque action ne soit financée, aussi souvent que possible, que par un seul d'entre eux.

---

(1) L'Etat met parfois les régions à contribution pour l'exécution de tâches qui paraissent de son ressort exclusif (autoroutes de liaison par exemple). Les régions interviennent parfois dans le domaine de compétence des départements et des communes (urbanisme, équipements sociaux).

*2° Améliorer le suivi.*

- a) Par la mise en place d'indicateurs qualitatifs et physiques.
- b) En rendant plus précise la nomenclature des budgets des régions.
- c) Grâce à un effort d'information et de transparence des services de l'Etat en ce qui concerne la consommation des crédits de paiement relatifs à l'exécution des contrats.

CONCLUSION

*La planification contractualisée est un instrument privilégié de cohésion économique.*

Même en l'absence d'un Plan national et de plans régionaux, l'Etat et les régions pourraient continuer de conclure des contrats pour l'exécution des objectifs qui leur sont communs.

Mais l'ensemble des actions économiques des pouvoirs publics risquerait d'y perdre de sa cohésion.

Les contrats de Plan n'ont, en effet, pas seulement pour avantage de pousser l'Etat et les collectivités territoriales à coopérer. Ils permettent aussi de conjuguer des actions qui s'inscrivent dans des ensembles de mesures dont la cohérence a été recherchée par chaque partenaire.

ANNEXE N° 3

**Synthèse des données fournies par le bilan gouvernemental du 10 juin 1987  
en ce qui concerne la ventilation thématique des contrats de Plans.**

(Les chiffres du tableau sont des pourcentages du total des dépenses contractualisées : Etat + régions.)

*N.B.* : 1° Pour les dépenses de l'Etat, ce sont les engagements d'autorisations de programme (et non de crédits de paiement) qui ont été comptabilisés.

2° *a)* Le thème « politiques économiques » recouvre des actions variées, « horizontales » (commerce extérieur, modernisation des méthodes de gestion et de production...) et sectorielles (filière bois, agriculture et aquaculture, agro-alimentaire, artisanat, industries, services...).

*b)* Le thème « environnement » est entendu au sens large (y compris l'hydraulique agricole).

*c)* Les opérations innovantes (cf. II B 4°) sont comprises aussi bien dans le thème « politiques économiques » que dans le thème « recherche, innovation et transferts de technologie ».

*d)* En Ile-de-France, l'aménagement spatial inclut les actions d'assainissement particulièrement en faveur des villes nouvelles.

(En pourcentage.)

	Formation	Recherche Innovation Technologie	Politiques économiques	Transports	Aménagement spatial	Culture Tourisme Loisirs	Environnement	Actions sanitaires et sociales
Alsace .....	≥ 15	≥ 2	≥ 10	≥ 30	< 5	≥ 10	≥ 4	< 5
Aquitaine .....	≥ 7	≥ 4	≥ 30	≥ 20	< 5	≥ 8	> 12	< 5
Auvergne .....	≥ 7	≥ 2	≥ 30	< 20	≥ 15	> 12	< 4	≥ 5
Bourgogne .....	≥ 10	≥ 4	≥ 20	≥ 30	< 5	≥ 4	≥ 4	≥ 5
Bretagne .....	< 7	≥ 2	≥ 30	≥ 20	≥ 10	< 4	≥ 4	≥ 5
Centre .....	≥ 10	< 1	≥ 20	≥ 30	< 5	≥ 4	≥ 8	≥ 5
Champagne-Ardenne .....	≥ 12	≥ 4	≥ 10	≥ 30	< 5	≥ 4	≥ 4	> 20
Corse .....	< 7	≥ 1	> 40	≥ 20	< 5	≥ 10	≥ 4	< 5
Franche-Comté .....	> 25	> 6	≥ 10	≥ 20	≥ 5	≥ 4	< 4	≥ 10
Ile-de-France .....	< 7	< 1	< 10	> 60	≥ 5	< 4	≥ 4	≥ 15
Languedoc-Roussillon .....	< 7	> 6	≥ 35	≥ 20	0	≥ 8	> 12	< 5
Limousin .....	≥ 10	< 1	> 40	< 20	≥ 5	< 4	< 4	> 20
Lorraine .....	≥ 15	≥ 3	≥ 10	≥ 30	< 5	> 12	< 4	≥ 10
Midi-Pyrénées .....	≥ 10	> 6	≥ 30	≥ 20	< 5	≥ 4	> 12	< 5
Nord-Pas-de-Calais .....	≥ 15	≥ 1	< 10	≥ 40	< 5	> 12	< 4	≥ 5
Basse-Normandie .....	< 7	> 6	≥ 10	≥ 40	< 5	≥ 8	≥ 10	< 5
Haute-Normandie .....	≥ 7	≥ 4	≥ 20	≥ 50	0	≥ 8	≥ 4	< 5
Pays de la Loire .....	≥ 7	≥ 3	≥ 10	≥ 20	> 20	≥ 10	≥ 4	< 5
Picardie .....	> 25	≥ 1	≥ 10	≥ 20	< 5	≥ 4	< 4	> 20
Poitou-Charentes .....	≥ 7	≥ 2	≥ 20	≥ 20	≥ 5	≥ 4	≥ 10	≥ 10
Provence-Alpes-Côte d'Azur .....	≥ 7	> 6	≥ 10	< 20	≥ 5	≥ 4	> 12	≥ 10
Rhône-Alpes .....	≥ 10	> 6	≥ 10	≥ 20	> 20	≥ 8	≥ 4	≥ 5
Moyenne nationale .....	9,8	3,4	17,3	38,2	6,3	6,5	7,6	10,9

ANNEXE N° 4

**Question orale avec débat, posée le 10 avril 1987 par le rapporteur,  
sur l'avenir des contrats de Plan État-régions.**

*(J.O. débats Sénat du samedi 11 avril 1987)*

M. Jacques Braconnier interroge M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et du Plan, sur le sort que le Gouvernement entend réserver aux contrats de plan État-régions, au vu du bilan actuel de leur exécution. Il lui fait observer que la totalité des régions souhaite la prolongation de cette expérience qui suppose la survie du Plan lui-même. Il lui paraît urgent, dans ces conditions, que le Gouvernement tranche la question de l'avenir de la planification, compte tenu des délais que nécessitent, d'une part, l'élaboration du Plan national et des plans régionaux, et d'autre part, la négociation des contrats de Plan entre les régions et l'État.

ANNEXE N° 5

**Question orale avec débat, posée le 8 avril 1987 par le rapporteur,  
sur les liens entre planification et aménagement du territoire.**

1° **Texte de la question** (*J.O. débats Sénat* du 11 avril 1987).

M. Jacques Braconnier demande à M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports si le Gouvernement entend intégrer, dans un X<sup>e</sup> Plan, les objectifs de sa politique d'aménagement du territoire et associer les régions à la mise en œuvre de ceux-ci, par l'intermédiaire de contrats de Plan.

Il lui fait observer que la définition d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire suppose ainsi que soit tranchée la question de l'avenir de la planification.

Or, il devient urgent que le Gouvernement précise ses intentions dans ce domaine. En effet :

— s'il ne doit pas subsister de Plan national, les modalités de programmation des objectifs des politiques de l'État en matière d'équipement et d'aménagement du territoire doivent alors être précisées rapidement ;

— si, au contraire, il doit y avoir un X<sup>e</sup> Plan, les délais indispensables à la mise en place d'une concertation véritable imposent de commencer dès maintenant, à le préparer ; cela est d'autant plus nécessaire que les régions ont souhaité disposer d'une période plus longue pour préparer leur propre plan et discuter, avec l'État, du contenu des contrats de Plan. Celles-ci, en se déclarant unanimement favorables au renouvellement de tels contrats, ont d'ailleurs implicitement pris parti pour le maintien d'un Plan national.

2° **Intervention du rapporteur** (*J.O. débats Sénat* du 14 avril 1987).

« Monsieur le président, »

« Monsieur le ministre, »

« Mes chers collègues, »

Mon plaidoyer pour l'aménagement du territoire sera en même temps un plaidoyer pour la planification, tant ces deux politiques sont, à mon avis, indissolublement liées. Mes fonctions de rapporteur de la Délégation du Sénat pour la planification en ce qui concerne l'exécution des contrats de Plan, me conduiront à rappeler l'importance du rôle que peuvent jouer les régions dans ces deux domaines. J'insisterai enfin sur le caractère relativement urgent des décisions que le Gouvernement doit prendre pour déterminer l'avenir de ces deux politiques.

I. — Plan et aménagement du territoire sont indissociable : l'aménagement du territoire se prête particulièrement à la planification (A) et mérite de demeurer au rang des priorités d'un Plan renoué (B).

A. — L'aménagement du territoire se prête particulièrement à la planification : il est en soi une planification, comme la fait remarquer récemment M. Olivier Guichard, car aménager c'est prévoir, choisir et tenter de donner davantage de cohésion aux actions des agents économiques.

Aménager, c'est prévoir. L'aménagement du territoire doit s'inscrire non seulement dans l'espace, mais aussi dans le temps. Les distributions ponctuelles d'aide à localisation d'activité doivent s'accompagner d'une action patiente et programmée d'amélioration de l'environnement des entreprises, qu'il s'agisse des infrastructures de transports — vos déclarations sont encourageantes — et de communication ou de la formation et de la mobilité de la main-d'œuvre.

Une meilleure prise en compte par le plan des évolutions des marchés doit permettre également d'anticiper le déclin inévitable des activités implantées dans certaines régions. Combien de reconversions industrielles auraient pu être effectuées de façon moins douloureuse — je pense à certains bassins sidérurgiques et charbonniers — si elles avaient été mieux prévues et mieux préparées !

Aménager, c'est non seulement prévoir, mais aussi choisir. Il est inscrit dans le rapport Guichard : « S'il suffisait de faire de la péréquation un ordinateur y pourvoit. » Je me permettrais d'ajouter que, s'il suffisait de faire du saupoudrage, la direction du budget s'en chargerait. Ces boutades n'ont d'autre objet que de souligner l'importance d'une politique sélective d'aménagement du territoire conduite, à l'échelon de l'État, par une administration spécifique.

La politique dite des « points forts » — c'est là que mon interprétation diffère de celle de mon prédécesseur — préconisée par le rapport Guichard a été beaucoup critiquée, sans doute en raison de l'emploi de formules quelque peu provocantes, comme celle qui dénonce « l'obsession de l'égalitarisme des régions » ou encore celle qui conseille à certaines de ces dernières de « jouer l'atout du désert ».

Les conclusions des rapporteurs ne doivent pas pour autant être caricaturées et la part de vérité incontournable qu'elles contiennent doit être reconnue.

Le rapport Guichard ne se borne pas à prôner une politique d'aménagement exclusivement axée sur le développement d'une quinzaine de pôles de croissance. Il constate seulement que, en France, le nombre de pôles susceptibles d'acquérir, comme à Paris, la dimension internationale est nécessairement limité.

Au demeurant, le rapport souligne que ces pôles peuvent couvrir des espaces assez vastes « mêlant le mode urbain et le mode rural ». Vous-même, monsieur le ministre, avez d'ailleurs déclaré, à Toulouse, en mars 1987 et cet après-midi encore au Sénat, qu'il importait que les zones environnantes soient associées au développement des capitales régionales. Aussi conviendrait-il de prendre certaines mesures afin d'éviter ce que j'appellerai « l'effet boulimique » de ces pôles.

Les auteurs du rapport ont raison, selon moi, de souligner qu'il est impossible à l'État d'effacer complètement toutes les disparités régionales et de garantir que les conversions industrielles se fassent toujours « à l'identique ». Cela ne les empêche pas de souhaiter, par ailleurs, que la décentralisation n'aboutisse pas à renforcer les forts et à affaiblir les faibles.

La lutte contre les déséquilibres, qui doit demeurer l'objectif de toute politique d'aménagement du territoire, suppose de la part de l'État un double effort : d'une part, la création d'infrastructures, qui mettent les régions à égalité pour exploiter leurs potentiels — les récentes décisions gouvernementales sur le schéma directeur autoroutier vont dans ce sens — et, d'autre part, l'encouragement à la diversification des activités qui aide les régions de conversion industrielle et les zones rurales les plus déshéritées à combler leurs handicaps.

Cependant, aménager ne signifie pas uniformiser et je souscris aux conclusions du rapport Guichard selon lesquelles « le développement des régions doit être différencié et trouver son ressort dans les différences ».

La recherche d'une limitation des prélèvements obligatoires condamne toute dispersion des efforts et conduit à tenter de combiner l'utilisation optimale des moyens budgétaires et la valorisation maximale des atouts régionaux. Les aides doivent être accordées non seulement selon les besoins, mais aussi en fonction de leur efficacité.

Le soutien des faibles ne doit pas aboutir à se priver du concours des forts. Sans y consacrer nécessairement l'essentiel de ses moyens, l'aménagement du territoire doit pouvoir miser sur les effets d'entraînement du développement des pôles de croissance.

Prévoir, choisir, ces nécessités de la politique d'aménagement du territoire tendent à permettre : donner plus de cohésion aux actions des agents économiques. C'est en cela aussi que l'aménagement est, par essence, planificateur.

La délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale assume ainsi une fonction de coordination à différents niveaux. Localement, tout d'abord, elle favorise les projets d'aménagement qui associent plusieurs partenaires et encourage, notamment, les ententes entre collectivités territoriales. Au sein de l'administration centrale, ensuite, elle suscite et anime les actions interministérielles d'aménagement et tente d'harmoniser, ce qui n'est pas toujours facile, les points de vue des différents ministères dans le dialogue État-régions. Sur le plan international, enfin, il semble nécessaire que l'État coordonne les initiatives que prennent les collectivités pour promouvoir leurs produits, attirer les investisseurs étrangers ou obtenir des aides de la Communauté économique européenne, qui sont maintenant peut-être aléatoires, j'en conviens.

Je voudrais profiter de l'occasion que m'offre ce débat pour rendre hommage à l'action menée par la D.A.T.A.R. tout au long de son existence, dans tous les domaines, notamment pour attirer en France

les industriels étrangers, mais aussi en faisant appel à des chargés de mission du secteur privé pour faciliter le dialogue État-entreprises.

B. — Planifiable par nature, l'aménagement du territoire mérite de demeurer au rang des priorités d'un plan renové. Je dirai plus : la rénovation du plan, qui est indispensable à sa survie, implique un « recentrage » de la planification, d'une part, sur l'aménagement du territoire et, d'autre part sur le marché.

La planification « à la française » a failli mourir de ses prétentions et de ses excès : prétention à l'exhaustivité et à l'infailibilité, excès de volontarisme et vision trop théorique ainsi que trop hexagonale des réalités économiques. Je ne développerai que brièvement ces points sur lesquels, monsieur le ministre, je reviendrai devant votre collègue chargé de la fonction publique et du plan.

Un plan ne peut prétendre fixer dans les moindres détails toutes les orientations du développement économique, social et culturel de la nation. Il doit se concentrer sur les actions essentielles, celles qui conditionnent l'avenir, répondent à la demande et ont le plus grand effet multiplicateur. Je pense à la formation et à la recherche, qui valorisent notre capital de matière grise, aux grands équipements structurants et au développement des secteurs à la faveur desquels nous pouvons accroître nos parts de marché.

Autant qu'un réducteur d'incertitudes, un plan doit être un révélateur d'aléas. Il est vain, dans la période d'instabilité où nous nous trouvons, que le plan veuille décréter un taux de croissance ou déterminer un niveau de chômage. Vouloir n'est pas pouvoir et les planificateurs doivent s'imprégner des réalités du marché et du caractère mondial de l'économie autant que des résultats des modèles macro-économiques nationaux.

Les nécessités d'un plan demeurent cependant. Il importe, en effet, que les décideurs soient éclairés par une analyse prospective sur les conséquences des évolutions inéluctables qui se produiront à long terme : je pense, en particulier, aux perspectives démographiques et à l'émergence des nouveaux pays industriels.

De même, l'adaptation de notre production aux modifications du marché doit faire l'objet d'une stratégie fondée sur l'observation de l'économie mondiale.

Enfin, en matière de formation, de recherche et d'équipement structurants, l'Etat ne peut renoncer à s'imposer à lui-même ce minimum d'ardente obligation sans lequel le Plan perdrait une grande partie de sa crédibilité et de son effet mobilisateur.

En bref, la critique des erreurs passées doit conduire non à la suppression, mais à la rénovation du Plan. A partir d'une analyse plus pragmatique des réalités économiques, la planification doit être rendue plus sélective et plus souple, en un mot, plus réaliste, afin de faire du Plan un instrument plus efficace de politique économique et de progrès social.

C'est ce souci de réalisme qui commande, comme je le disais au début de cette partie de mon propos, de resserrer les liens du Plan, d'une part, avec le marché et, d'autre part, avec l'aménagement du territoire.

L'aménagement du territoire, dont la nécessité humaine et économique demeure, apparaît ainsi comme l'une des raisons d'être du maintien d'un plan, l'autre justification de la planification étant de faciliter l'adaptation de notre économie aux besoins du marché mondial.

Le Plan doit ainsi permettre de faire la synthèse entre les priorités géographiques et sectorielles de notre politique économique. Il doit être aussi — cela est très important — l'instrument qui associe les régions à la mise en œuvre des objectifs à moyen terme de cette politique.

A travers l'élaboration des plans régionaux et la négociation des contrats de Plan, la planification régionalisée a ainsi le mérite d'assurer la cohérence des actions de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, cohérence dont on aurait pu craindre qu'elle ne soit menacée par la décentralisation.

Dans le débat dont l'avenir de la planification fait actuellement l'objet sur un plan général, la position unanime des régions en faveur de la prolongation de l'expérience des contrats de Plan n'est pas un des éléments qui doivent le moins être pris en considération par le Gouvernement.

II. — Espérant vous avoir convaincu, si vous ne l'avez déjà, de l'utilité d'un Plan renové, monsieur le ministre, je voudrais maintenant, beaucoup plus brièvement, attirer votre attention sur le caractère urgent des décisions qui doivent être prises dans ce domaine.

Les lois de Plan actuelles supposent que s'écoule une période d'au moins un an entre la remise au Gouvernement du rapport de la commission nationale de planification qui sert de base à l'élaboration de la première loi de Plan et l'entrée en vigueur de celui-ci.

C'est ensuite au début de la session de printemps qui précède cette entrée en vigueur que la deuxième loi de Plan doit être examinée par le Parlement. L'expérience prouve que ces délais qui n'incluent pas la durée des phases de concertation préalable sont trop courts.

Je suis de ceux qui pensent que les procédures actuelles doivent être simplifiées et qu'un Plan plus sélectif pourrait ne faire l'objet que d'une seule loi de Plan. Les possibilités de raccourcissement des délais qui en résultent sont néanmoins limitées car tout le monde s'accorde à souhaiter que l'élaboration du Plan continue d'être pleinement concertée.

Or, le IX<sup>e</sup> Plan expire à la fin de 1988. S'il doit y avoir un X<sup>e</sup> Plan il est d'autant plus urgent de commencer à le préparer dès maintenant que les régions désiront disposer d'un temps suffisant pour préparer leur propre Plan et discuter avec l'Etat du contenu des contrats de Plan.

Si, au contraire — et je le déplore — il ne doit pas subsister de Plan national, les modalités de programmation des objectifs des politiques de l'Etat en matière d'équipement et d'aménagement du territoire doivent alors être précisées rapidement. Le Gouvernement doit aussi, dans ce cas, indiquer aux régions, dans de brefs délais, si oui ou non l'Etat continuera à contribuer à l'exécution des plans régionaux et, dans l'affirmative, sous quelle forme.

Les raisons qui militent en faveur d'un Plan et d'une politique d'aménagement du territoire sont les mêmes : nécessité de prendre en compte la dimension internationale des problèmes, de situer les actions économiques dans la durée et l'espace, d'assurer la cohérence des comportements des agents économiques.

Il me paraît dangereux de vouloir dissocier les deux notions et je m'inquiète, de ce point de vue, de la réponse apportée par M. le ministre chargé du Plan à une question écrite concernant l'avenir des contrats de Plan. Cette réponse affirme, en effet, qu'il n'est pas nécessaire de planifier des actions concernant l'ensemble de la société française pour que l'Etat exprime les orientations de la politique régionalisée qu'il entend mener.

S'il s'agit là de dénoncer la prétention passée du Plan à vouloir être exhaustif, j'approuve cette position, et je m'en suis déjà expliqué.

Si, en revanche, la réponse signifie que les actions menées par l'Etat à l'échelon régional ne doivent pas être intégrées dans un Plan national, permettez-moi alors de ne pas être d'accord.

Je pense, en effet, qu'il risque d'en résulter un appauvrissement tant de l'aménagement du territoire que de la planification.

Le Plan et l'aménagement du territoire se complètent en permettant, comme je l'ai déjà montré, une synthèse des aspects sectoriels et géographiques des problèmes économiques. Un Plan renouvelé doit, en outre, permettre aux acteurs de l'aménagement de disposer d'une analyse approfondie des perspectives d'évolution du marché mondial.

La planification est, enfin, le meilleur moyen d'éviter qu'il y ait autant de politiques régionales que de régions et de ministères.

J'ai conscience, monsieur le ministre, d'avoir tenu des propos que j'aurais pu, aussi bien, adresser, et que j'adresserai, à votre collègue chargé du Plan ; mais je crois avoir également montré que l'avenir de la planification concernait au premier chef l'aménagement du territoire et l'action régionale, et je ne désespère pas, par ailleurs, de vous voir user de votre influence au sein du Gouvernement pour défendre le Plan, en même temps que — j'en suis déjà convaincu — l'aménagement du territoire.

**3<sup>e</sup> Extraits des réponses de M. Pierre Méhaignerie, ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.**

Monsieur Grimaldi, la plupart des observations que vous avez formulées confortent, me semble-t-il, les décisions que nous avons prises en matière de politique d'aménagement du territoire.

Vous m'avez demandé si les contrats de Plan seront poursuivis. Ma réponse est oui, avec deux inflexions. D'abord, nous voulons que ces contrats de Plan portent sur les quelques priorités des régions pour éviter que trente partenaires ne signent ensemble un contrat qui porterait sur des brouilles, ce que tous les présidents de conseil régional et le comité économique et social ont eux-mêmes demandé.

Ensuite, nous voulons que ces contrats de Plan puissent être engagés dès maintenant. En effet, comme l'a dit tout à l'heure M. Braconnier, il est nécessaire d'avoir devant soi dix-huit mois pour engager cette politique, dont les avantages sont supérieurs aux inconvénients, et de loin, à condition que ces contrats soient souples et concentrés sur l'essentiel.

Pour moi, l'essentiel — les 250 communications écrites reçues sur la politique d'aménagement du territoire le démontrent — ce sont les deux grandes priorités qui figureront dans le X<sup>e</sup> Plan : les infrastructures de communication et les problèmes de formation.

Sur les quartiers généraux internationaux, la D.A.T.A.R. a été à la pointe de l'offensive pour renforcer la compétitivité de Paris par rapport à Londres, à Bruxelles ou à Francfort. Je remercie MM. Salvi et Braconnier de l'avoir noté. La D.A.T.A.R. a eu un rôle très important. Je tiens à souligner l'hommage qui a été rendu à la D.A.T.A.R.

Je partage les propos tenus par M. Braconnier sur les pôles de croissance. Dans le rapport Guichard, deux points ont soulevé quelques inquiétudes.

Tout d'abord, la fameuse phrase sur le désert a été probablement un peu malheureuse, si on ne la relit pas dans son contexte. Aucun élu local n'a l'ambition de transformer sa région en désert. Du moins n'ai-je pas encore reçu de proposition en ce sens.

Ensuite, les pôles de croissance ne doivent pas être, en effet, des pôles qui concentrent l'activité de façon boulimique, mais des locomotives pour leur région. Je rappelle que ce n'est ni la D.A.T.A.R., ni le Gouvernement qui décideront des pôles de croissance. Simplement, nous savons qu'il est de l'intérêt du pays de renforcer deux, trois, quatre pôles qui peuvent avoir un renom international et européen et qui peuvent diffuser le développement dans un rayon d'une centaine de kilomètres autour de leur centre.

ANNEXE N° 6

Questionnaire adressé par le rapporteur, le 9 janvier 1987, à tous les présidents de conseil régional.

I. — Questions relatives à l'élaboration des contrats de Plan.

1. *Chronologie.*

Rappeler quelles ont été les grandes étapes de l'élaboration du contrat de Plan de votre région (depuis la mise au point de l'avant-projet de développement des activités productives dans le courant de l'été 1982 jusqu'à la signature des derniers contrats particuliers...).

2. *Contenu.*

2.1. Montrer comment le contenu du contrat a été progressivement précisé au cours de ces différentes étapes.

2.2. Quelles ont été notamment les conséquences des arbitrages rendus par les C.I.A.T. des 27 juillet et 22 décembre 1983 et par celui du 13 avril 1984 ?

2.3. L'élaboration du Plan de votre région a-t-elle précédé ou accompagné la négociation de votre contrat de Plan ? Indiquer, le cas échéant, quelles sont les actions de votre Plan régional qui n'ont pas été intégrées dans le contrat de Plan de votre région. Le financement de ces actions par le budget régional fait-il l'objet d'une programmation pluri-annuelle ?

3. *Contrats particuliers.*

Présenter les contrats particuliers signés par votre région. Justifier leur utilité en montrant en quoi leurs actions complètent, de façon indispensable, celles prévues par le contrat de Plan global (en permettant d'en préciser les conditions d'exécution ou d'y associer d'autres partenaires).

4. *Les moyens de la planification régionale.*

4.1. Quelle a été la contribution des services du conseil régional à la préparation du Plan régional et du contrat de Plan Etat-région. Dans quelle mesure la région a-t-elle dû faire appel aux services régionaux de l'Etat (préfectures de région et directions régionales des services extérieurs).

4.2. Les outils statistiques dont disposent les planificateurs régionaux vous paraissent-ils suffisants pour que puissent être mesurés les effets sur l'activité régionale des programmes poursuivis (en particulier en ce qui concerne les entreprises) ?

5. *L'autonomie des régions vis-à-vis de l'Etat.*

De quelle marge d'autonomie avez-vous eu le sentiment de disposer vis-à-vis de l'Etat dans la définition de vos priorités puis dans l'élaboration de votre Plan régional et des contrats de Plan (contrat global et contrats particuliers) ? Avez-vous eu l'impression que l'Etat cherchait à profiter de la supériorité de ses moyens administratifs et financiers pour vous imposer sa propre vision du développement de votre région ? La négociation, notamment des contrats particuliers avec certains ministères, n'a-t-elle pas occasionné la résurgence d'une tutelle de leurs services extérieurs ?

6. *La concertation avec les départements et les communes situées dans la région.*

De quelle façon votre région a-t-elle rempli l'obligation qui lui est faite par la loi de consulter les départements et certaines communes situées sur son territoire (chefs-lieux de départements et communes de plus de 100.000 habitants) lors de la préparation de son Plan ? Certaines collectivités de votre région ont-elles contesté des choix opérés par le Plan régional ? Dans ce cas, comment les litiges ont-ils été tranchés ?

7. *La concertation avec les milieux socio-professionnels de la région.*

7.1. Comment les représentants des catégories socio-professionnelles régionales ont-ils été associés à la préparation du Plan régional ? (Préciser notamment le rôle du Comité économique et social et la composition, si elle existe, de la commission régionale de planification).

7.2. Comment les services responsables de l'élaboration de votre Plan régional se sont-ils concertés avec les entreprises de votre région ?

Des contrats entreprises-région ont-ils été conclus ? Si tel est le cas, quel en était l'objet ?

II. — Questions relatives à l'exécution des contrats.

8. *Retards éventuels de mise en œuvre.*

8.1. Parmi les différentes actions prévues par le contrat de Plan, quelles sont celles :

- a) dont la mise en œuvre a été engagée sans retard ?
- b) qui ont connu une mise au point difficile ou un démarrage lent ?
- c) dont l'exécution a été repoussée ?

Expliquer les raisons des problèmes rencontrés.

8.2. La mise en œuvre des contrats de Plan a-t-elle été retardée par la mise au point des contrats particuliers ?

9. *Bilan physique et financier.*

Dresser, action par action, le bilan physique et financier de l'exécution à ce jour des contrats de Plan signés par votre région (contrat global et contrats particuliers).

— Le coût des différentes opérations a-t-il été conforme aux prévisions ?

— L'Etat et la région ont-ils respecté leurs engagements financiers (en ce qui concerne non seulement le montant mais aussi l'échéancier des paiements) ?

— Les objectifs du contrat seront-ils atteints dans les délais prévus ?

10. *Modifications.*

Votre contrat de Plan :

— comportait-il des actions dont l'abandon a été décidé ou est envisagé ?

— a-t-il été modifié par voie d'avenant ?

Présenter et expliquer, le cas échéant, les changements intervenus.

11. *Suivi.*

11.1. Les moyens administratifs dont dispose le conseil régional lui permettent-ils de suivre de façon satisfaisante l'exécution des contrats de Plan (contrat global et contrats particuliers) ?

Le dialogue sur ce point entre les représentants de votre région et ceux de l'Etat vous paraît-il se dérouler dans des conditions satisfaisantes ?

11.2. La nomenclature du budget régional est-elle suffisamment détaillée pour que puissent être individualisés les crédits consacrés aux différentes actions prévues par les contrats de Plan concernant votre région ?

III. — Questions relatives à l'avenir des contrats de Plan Etat-régions.

12. *Bilan global.*

Au vu des conditions dans lesquelles les contrats de Plan concernant votre région ont été négociés et mis en œuvre, quelle appréciation d'ensemble portez-vous sur ce nouveau mode de planification ?

La formule mérite-t-elle, à votre avis, d'être conservée ?

13. *Réformes éventuelles.*

13.1. De quels changements souhaiteriez-vous éventuellement que la planification régionale et les contrats de Plan Etat-région fassent l'objet ?

13.2. Vous semble-t-il, notamment, possible et nécessaire :

- que les régions disposent de moyens autonomes, administratifs et financiers, renforcés ?
- que les contrats de Plan Etat-région deviennent plus sélectifs, quitte à ce que la région intervienne davantage, hors contrat, avec des ressources propres accrues ?
- de raccourcir les délais de négociation et de mise en œuvre des contrats de Plan, afin d'harmoniser, autant que possible, la durée d'exécution des plans régionaux et celle du Plan national ?
- à cette fin, de simplifier les procédures en abandonnant, au besoin, les contrats particuliers, comme le recommande le rapport Guichard ?

13.3. Que pensez-vous des autres propositions de ce rapport selon lesquelles il convient :

- de centrer la compétence régionale sur l'aménagement du territoire (ce qui implique que la région soit débarrassée de toute tâche de gestion et notamment de la gestion des lycées) ?
- de renforcer les structures bancaires locales (et de faire des S.D.R. le partenaire financier privilégié des régions) ?
- d'améliorer les liaisons entre le conseil régional et les milieux économiques et sociaux (en utilisant le comité économique et social) ?
- de confier aux régions la double tâche d'aider aux regroupements communaux et de soutenir, par des procédures souples et légères (donc, si possible, sans passer par des contrats) les initiatives économiques des départements et des communes ?
- d'éviter les chevauchements de compétences et la systématisation des cofinancements par une claire répartition des compétences entre l'Etat, les régions, et les autres collectivités territoriales, chacun étant responsable des projets à sa dimension ?

ANNEXE N° 7

Extraits d'un article paru  
dans la Revue d'Economie Régionale et Urbaine  
(n° 4 de 1985).

Les disparités observées, relatives à l'engagement financier de l'Etat dans les différents C.P.E.R. soulèvent deux questions fondamentales :

- l'engagement de l'Etat est-il corrélé à celui de la région ? (en d'autres termes, est-ce que les régions qui ont peu donné, ont peu reçu en contrepartie ?) ;
- l'engagement de l'Etat a-t-il impulsé celui de la région ou vice-versa ? (financement étatique d'amont ou d'aval ?).

En comparant les valeurs du montant régional (noté  $Y_R$ ) et du montant étatique (noté  $Y_E$ ), exprimées en francs par habitant et décrites à partir de l'échéancier de chaque contrat de Plan, deux principes caractérisent ces circuits financiers.

a) un effet de proportionnalité à trois niveaux :

- à la hausse : dynamique financière forte et conjointe comme résultante d'une mobilisation de la région (Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, P.A.C.A. et Franche-Comté) ;
- compensée : dynamique financière moyenne et conjointe en raison d'une mobilisation moyenne des deux intervenants (Bretagne, Auvergne, Bourgogne, Basse-Normandie, Aquitaine et Champagne-Ardenne) ;
- à la baisse : dynamique financière faible et conjointe du fait d'une faible mobilisation des deux intervenants (Centre, Pays de la Loire et Haute-Normandie).

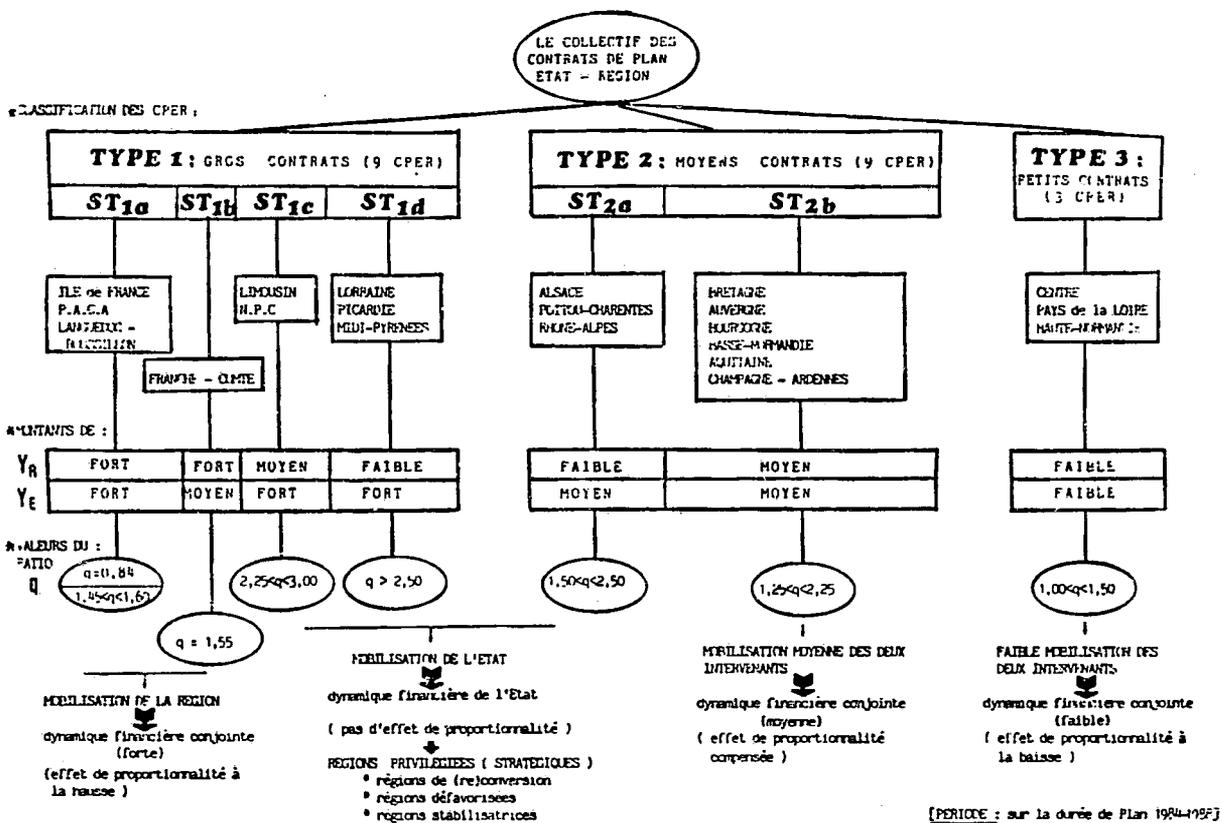
b) *Pas d'effet de proportionnalité.*

La dynamique financière est du ressort de l'Etat pour des régions dites stratégiques soit de (re)conversion, soit défavorisées ou soit stabilisatrices (Limousin, N.P.C., Lorraine, Picardie, Midi-Pyrénées, Alsace, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes).

Ces deux principes expliquent la classification des C.P.E.R. subdivisée en trois classes distinctives, obtenues à partir de la valeur du budget total exprimé en F/Hab et sur la durée du Plan, présentées dans le tableau synoptique suivant.

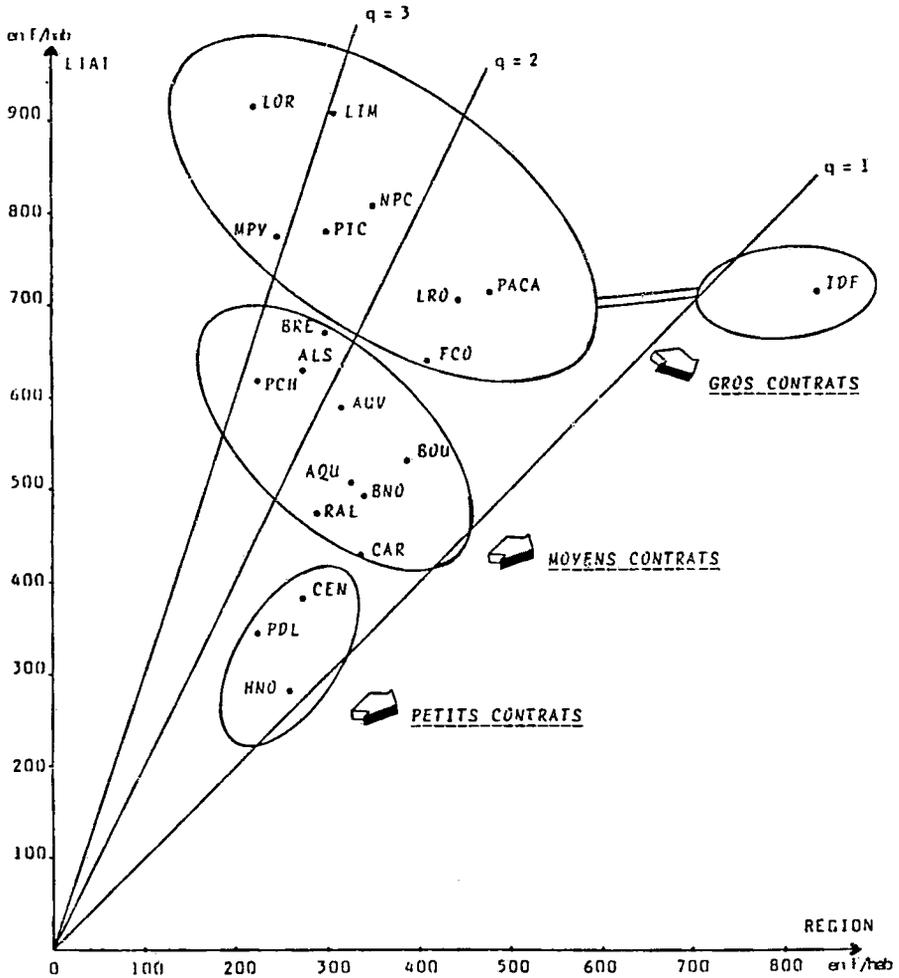
GRAPHIQUE N° 1

Une modélisation de la contractualisation  
d'après la composition des budgets des C.P.E.R.  
(en F/habitant).



### GRAPHIQUE N° 2

Décomposition du financement de chaque C.P.E.R.  
entre l'Etat et la région (pour la période 1984-1988).



avec  $q = \frac{\text{part de l'Etat}}{\text{part de la Région}}$

**Lexique des sigles utilisés pour le graphique n° 2.**

C.P.E.R. : Contrat de Plan Etat-région.  
F/habitant : Francs par habitant.

Concernant les régions.

N°	Dénomination	Sigle
1	Alsace .....	ALS
2	Aquitaine .....	AQU
3	Auvergne .....	AUV
4	Bourgogne .....	EOU
5	Bretagne .....	BRE
6	Centre .....	CEN
7	Champagne-Ardenne .....	CAR
8	Corse .....	COR
9	Franche-Comté .....	FCO
10	Ile-de-France .....	IDF
11	Languedoc-Roussillon .....	LRO
12	Limousin .....	LIM
13	Lorraine .....	LOR
14	Midi-Pyrénées .....	MPY
15	Nord-Pas-de-Calais .....	NPC
16	Basse-Normandie .....	BNO
17	Haute-Normandie .....	HNO
18	Pays de la Loire .....	PDL
19	Picardie .....	PIC
20	Poitou-Charentes .....	PCH
21	Provence-Alpes-Côtes d'Azur .....	PACA
22	Rhône-Alpes .....	RAL