

1

Les CPER, un cadre privilegié de dialogue, né avec la décentralisation

- 10 Du Plan national aux contrats de plan
- 15 Un temps de discussions et des engagements réciproques
- 23 Un outil de coordination et de territorialisation des politiques publiques

Du Plan national aux contrats de plan

Les évolutions du « plan de la Nation » et l'affirmation des régions

Conçue par le Conseil national de la Résistance pendant la Seconde Guerre mondiale, la planification nationale de l'activité économique et des grands travaux d'infrastructures est apparue, en 1947, afin de faciliter la reconstruction après les destructions de la guerre.

Au cours des plans successifs, le « plan de la Nation » évolue dans le sens d'une plus grande prise en compte de sa dimension régionale. Le 31 décembre 1958, un décret crée des plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire. Une place plus grande est progressivement accordée à la différenciation régionale du contenu du plan et au développement de la concertation avec les autorités locales.

En 1964, les découpages administratifs des différents ministères avaient été réorganisés autour des périmètres de régions. Après l'échec du référendum de 1969 proposant que les régions deviennent des collectivités élues, les régions avaient acquis le statut d'établissements publics régionaux (EPR) par la loi du 5 juillet 1972. Elles étaient depuis représentées par deux assemblées non élues : le conseil régional et le conseil économique et social régional (CESR), mais l'exécutif restait détenu par le préfet de région.

Parallèlement, les mutations rapides de l'économie échappent aux prévisions des plans nationaux quinquennaux qui, après avoir constitué une « ardente obligation » dans l'après-guerre, deviennent tout au plus indicatifs. Au tournant des années 1980, il leur est reproché leur rigidité, leur caractère centralisé, ainsi qu'une vision purement « équipementière » de l'aménagement du territoire. C'est alors qu'une nouvelle forme de planification à l'échelon régional s'organise à la faveur de la décentralisation.

C'est avec la loi de décentralisation du 2 mars 1982, relative aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions, que la région obtient un statut comparable à celui des départements et des communes. La décentralisation, nouvelle ère dans la répartition des compétences et des moyens entre l'État et les collectivités locales, se traduit alors par le transfert de l'exécutif régional aux présidents des conseils régionaux. Leur élection au suffrage universel est effective en 1986 (sauf pour la Corse, dont le statut particulier est mis en œuvre dès 1982).

Dans le même temps, la construction européenne, par la mise en place d'une politique en faveur de la cohésion économique et sociale des territoires et la création du Fonds européen de développement régional (Feder) en 1975, contribue également à **renforcer le niveau régional qui s'impose comme un échelon de référence pour élaborer les politiques françaises ou européennes de développement spatial.**

Les régions ont ainsi la particularité de détenir non seulement des compétences propres (formation professionnelle, lycées...),

à l'instar des départements et des communes, mais aussi des compétences d'ordre général qu'elles partagent avec l'État : l'aménagement du territoire et les stratégies de développement économique et social. L'aménagement du territoire ne se résume donc plus à la seule action de l'État, et les régions deviennent progressivement un partenaire avec qui celui-ci doit compter.

Le rapport Guigou-Maquart sur la planification décentralisée (octobre 1981)

Préparé à l'automne 1981 pour le ministre d'État chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, Michel Rocard, par Jean-Louis Guigou, alors chargé de mission auprès du ministre, et Daniel Maquart, chargé de mission à la Datar, ce rapport cherche à poser les bases d'un nouveau modèle de développement que l'État seul n'est plus en mesure de garantir.

Appelant de ses vœux une refonte des outils de l'aménagement du territoire, le rapport propose **une réforme de la planification appuyée sur un nécessaire transfert de compétences de l'État aux collectivités locales.**

Soulignant l'importance des projets locaux et des territoires infrarégionaux, les auteurs mettent également l'accent sur le rôle des régions dans l'articulation entre les priorités nationales et les enjeux des territoires qui les composent.

Ils proposent ainsi de réformer la planification, en associant les régions à la préparation du plan national. Ils préconisent aussi que l'exécution du plan national ainsi que son articulation avec les plans régionaux soient assurées par des contrats révisables à mi-parcours, appelés contrats de plan.

La naissance des contrats État-Région

Avec la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, les régions sont pourvues d'une forme autonome de planification à l'échelon régional : les plans des régions, qui « *déterminent les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région pour la période d'application du plan de la nation* ».

Le Gouvernement se contente de contrôler la « *compatibilité des plans des régions entre eux ainsi qu'avec le plan de la nation* », la mise en relation des deux niveaux de planification étant assurée par un contrat dédié, le contrat de plan.

RÉFORME DE LA PLANIFICATION

Extraits de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982

L'article 11 prévoit que « *l'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées, et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires. Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'État participe à ces actions.*

Le contrat de plan conclu entre l'État et la région définit les actions que l'État et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan (...).

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

Conçus comme un instrument d'articulation du plan national et des plans des régions, les contrats de plan État-Région permettent de mettre en cohérence les orientations des différents plans sur des actions cofinancées, pouvant relever aussi bien du champ de compétence de l'État que de celui de la région.

RELATIONS CONTRACTUELLES ENTRE L'ÉTAT ET LES RÉGIONS

Extraits de la circulaire du Premier ministre du 24 avril 1983

« (...) Le Gouvernement souhaite que soient instaurées de nouvelles relations entre l'État et les régions ou les collectivités locales, fondées sur des rapports équilibrés entre partenaires responsables. La décentralisation a créé les conditions nécessaires à ce nouveau dialogue qui va s'organiser dans le cadre de la planification décentralisée (...). Les actions conjointes pouvant être proposées dans les projets de contrat de plan pourront être de nature différente et comporter :

- **des participations de la région** à la réalisation des programmes prioritaires d'exécution du plan;
- **des interventions conjointes**, compatibles avec les objectifs du plan de la nation qui favorisent la convergence des efforts de chaque partie, dans le domaine de compétence propre à chacune d'elles et dans la limite de leurs capacités budgétaires respectives;
- **des participations de l'État** à la mise en œuvre des priorités régionales lorsque celles-ci revêtent une telle ampleur et une telle importance que l'absence d'action conjointe compromettrait la réalisation des objectifs mêmes du plan de la nation et de celui de la région.