# La naissance des contrats de plan

## Du Plan national à la planification territoriale

Conçue par le Conseil national de la résistance pendant la Deuxième Guerre mondiale, la planification nationale de l'activité économique et des grands travaux d'infrastructures voit le jour en 1947.
Il s'agit de reconstruire de façon volontariste le pays et de le moderniser en profondeur.
Mais au fur et à mesure des décennies, les mutations rapides de l'économie échappent aux prévisions des Plans 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.
Pour finir, le XIe Plan, préparé en 1992, n'est pas adopté.
Il s'y substitue en 2001 une nouvelle forme de planification nationale, les " schémas de services collectifs ", qui fixent les grandes orientations des politiques territoriales de l'Etat pour les 20 années à venir.

## L'affirmation des régions

En 1964, les découpages administratifs des différents ministères sont réorganisés autour des périmètres de région.
Après l'échec du référendum de 1969 proposant que les régions deviennent des collectivités élues, les régions acquièrent le statut d' "établissements publics régionaux " (EPR) par la loi du 5 juillet 1972.
Elles sont alors représentées par deux assemblées non élues : le conseil régional et le conseil économique et social régional (CESR). Mais l'exécutif reste détenu par le préfet de région.
C'est avec la DECENTRALISATION et la grande loi 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. Les présidents des conseils régionaux se voient transférer l'exécutif régional. L'onction du suffrage universel est effective en 1986.
L'aménagement du territoire ne se résume plus à la seule action de l'Etat. Ce dernier doit désormais composer avec les pouvoirs locaux et en particuliers les régions, dont l'aménagement du territoire est l'une des missions premières depuis la loi du 5 juillet 1972.

## La régionalisation du Plan

Dès 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 de région".
*" Le plan de la région détermine les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région pour la période d'application du plan de la nation "*.
Le gouvernement se contente de contrôler la "*compatibilité des plans des régions entre eux ainsi qu'avec le plan de la nation*".
Les toutes nouvelles régions deviennent l'échelon de référence pour élaborer les politiques françaises ou européennes de développement spatial.

## La naissance et l'affirmation des contrats de plan Etat région

### La naissance

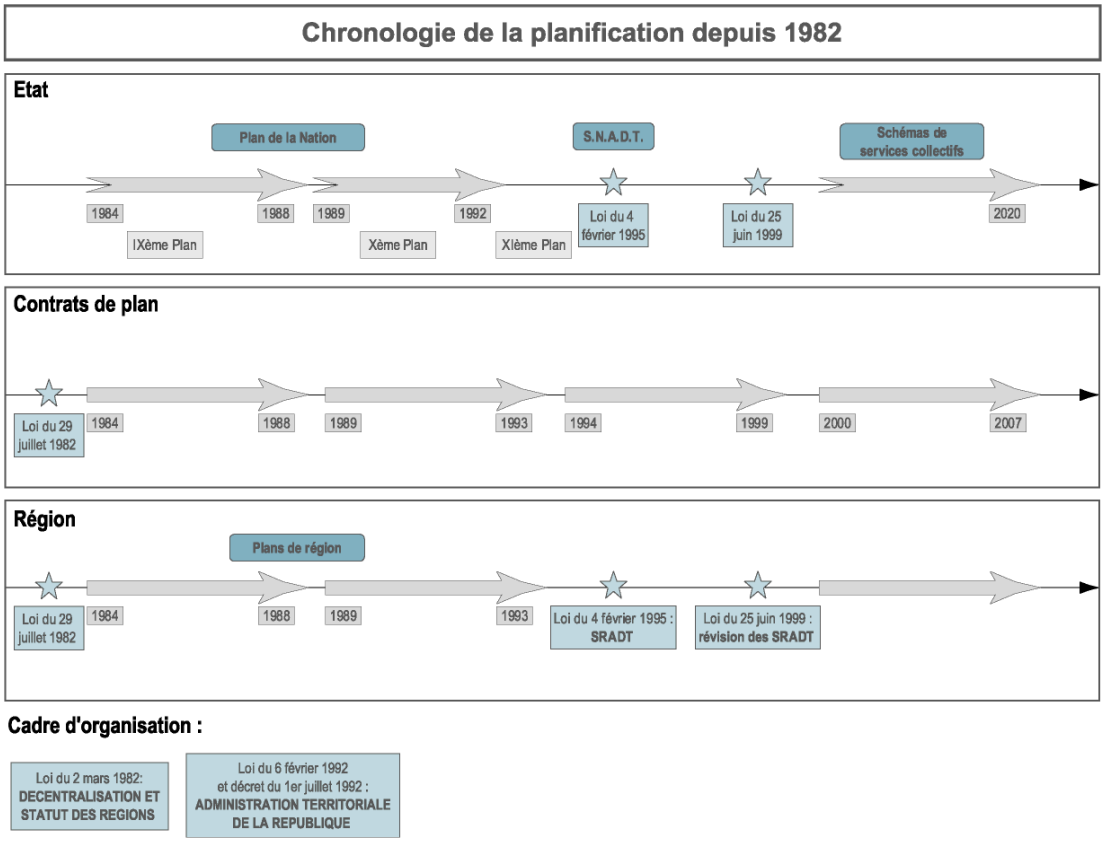
Imaginés par le ministre du Plan et de l'aménagement du territoire de l'époque, Michel Rocard, définis par la loi du 29 juillet 1982 et précisés par le décret du 21 janvier 1983, les contrats de plan Etat-région (CPER) sont conçus, de prime abord, comme l'instrument d'articulation du plan national et des plans de régions.
"*L'Etat 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.*" (art.11, loi du 29 juillet 1982).
La contractualisation avec l'Etat sur des projets cofinancés assure la cohérence avec les orientations du plan national. Le projet peut relever aussi bien du champ de compétence de l'Etat que de celui de la région (voir circulaire n° 1775 du 24 avril 1983).
L'association de deux financeurs publics permet un effet de levier sur les investissements lourds.

## L’affirmation

Initialement, le plan de région devait indiquer l’objet et la portée du CPER.
Mais, dans les faits, c’est très rapidement le CPER qui détermine le plan de la région, en raison des financements associés à la réalisation du CPER. Ces moyens financiers conditionnent la marge de manœuvre des régions.
Les plans de région sont par conséquent largement occultés, voire absorbés, par les contrats de plan, jusqu’à être supprimés en 1994.
La signature de la deuxième génération de CPER avant le vote du Plan de la nation en 1989, puis de la troisième en l’absence de Plan en 1993, démontre qu’ils ne sont plus de simples instruments d’application du plan national mais une forme autonome de planification.

## L’essor des pratiques contractuelles

La décentralisation nourrit une nouvelle conception des relations entre personnes publiques. La formule du contrat permet d’adapter les dispositifs publics aux spécificités locales et de substituer aux rapports traditionnels de subordination et de commandement des rapports fondés sur la négociation et la discussion.
De plus, le contrat est une procédure souple, tandis que l’adoption du Plan national supposait le vote de deux lois par le Parlement. La planification contractuelle remplace désormais la planification législative.
Dans le sillage des CPER, la contractualisation se développe entre différents niveaux de collectivités territoriales. Cet engouement juridique prend une telle ampleur que les CPER de 1994-1999 cherchent à limiter la multiplication des contrats particuliers “ hors-plan ”.



# La 1ère génération de contrats de plan (1984-1988)

## Contexte

Suite aux deux chocs pétroliers et au ralentissement de la croissance à la fin des années 1970, l'industrie française subit de profondes mutations. Les activités charbonnières, les grands pôles de la sidérurgie, de la chimie, de la mécanique et du textile se restructurent en réduisant drastiquement leurs effectifs.
Dans ce contexte, les contrats de plan se doivent d'accompagner les efforts de modernisation de l'économie.
Encore inscrits dans le cadre du IXe Plan de la nation, ces premiers contrats démontrent la viabilité de la formule "CPER". Les plans contractualisés, où les partenaires se contrôlent mutuellement, présentent des taux de réalisation plus élevés que les plans de la nation où l'Etat s'engage seul.

## Chiffres

Le montant total des crédits contractualisés s'élève à 10,65 milliards d'euros, dont 6,38 milliards à la charge de l'Etat et 4,27 milliards à celle des régions de métropole.
La répartition selon les régions, en francs par habitant, varie assez sensiblement (dans un rapport de 1 à 3), en fonction des besoins différenciés de solidarité nationale et de la volonté plus ou moins forte des régions de contractualiser.

## Contenu

Les transports absorbent 38% des fonds contractualisés. L'accent est essentiellement mis sur les programmes routiers et autoroutiers.
La modernisation de l'économie et de "l'environnement" des entreprises sont mis en avant. Les politiques économiques consomment ainsi 17% des crédits CPER. Pour favoriser les activités productives, la création de centres régionaux d'innovation et de transferts technologiques (CRITT), de fonds d'aide au conseil etc. est contractualisée.
La formation professionnelle et universitaire est aussi un poste important (10 % des crédits). Grâce aux CPER, une carte des instituts universitaires de technologie (IUT) est définie ainsi que des schémas directeurs pour l'Agence pour le formation professionnelle des adultes (AFPA).

## Programmes complémentaires

Des contrats particuliers sont déjà conclus sur des territoires spécifiques tels que les zones de montagne ou les bassins miniers en reconversion industrielle.

## Exemple de réalisation : la ré-industrialisation du site de sidero-métallurgie de Decazeville.

Près de 305 millions d'euros sont consacrés par les contrats de plan 1984-1988 à la réhabilitation de 4000 hectares de friches industrielles en France.
A Decazeville, dans l'Aveyron, le haut fourneau, l'aciérie, la fonderie et la tuberie ferment leur porte en 1987, supprimant 785 emplois.
34 hectares de friches abandonnées sont alors rachetés par les partenaires du CPER, le site est nettoyé, les bâtiments utilisables rénovés et les autres sont rasés.
La Société de ré-industrialisation de Decazeville (SORID) soutient le démarrage de nouvelles activités, plus diversifiées.

# La 2e génération de contrats de plan (1989-1993)

## Contexte

Le CIAT d'avril 1987 pérennise la pratique des contrats de plan.
Leur signature en 1989 précède le vote du Xe Plan, entérinant leur déconnexion de l'exercice de planification nationale.

## Chiffres

Les sommes contractualisées progressent de l'ordre de + 46 %, pour s'élever à 15,57 milliards d'euros, dont 8,63 milliards pour l'Etat et 6,94 pour les régions de métropole.
Les CPER favorisent généralement deux types de régions : celles en reconversion industrielle lourde (Lorraine, Nord, Champagne-Ardenne) et celles à prédominance rurale (Corse, Limousin, Auvergne, Poitou-Charentes).

## Nouveaux principes

Cette deuxième génération se caractérise par plus de sélectivité dans le choix des actions afin d'éviter le "saupoudrage". Ne doivent être intégrés aux CPER que les dispositifs induisant une véritable "valeur ajoutée contractuelle", notamment du fait d'une inscription dans la durée que seuls permettent les CPER. Cette sélectivité va souvent de pair avec le zonage territorial qui permet d'identifier des espaces territoriaux pour les soumettre à un traitement spécifique.
L'évolution d'une approche planificatrice vers une approche en terme d'aménagement et de développement du territoire se traduit par l'affirmation du rôle du CIAT dans l'élaboration des contrats par rapport à celui du Commissariat général du Plan.
La dimension européenne est intégrée dans les choix d'aménagement du territoire : par les financements escomptés (les fonds structurels européens viennent cofinancer certaines mesures des CPER) mais aussi par la prise en compte du territoire européen dans la conception même des actions (itinéraires de transport, adaptation de l'appareil de production, de recherche, de formation).

## Contenu

Les infrastructures de transport demeurent le premier poste mais la sélectivité est plus grande.
L'enseignement supérieur et la recherche font une entrée en force dans les CPER avec le plan Université 2000 (voir exemple de réalisation).
L'aide au développement économique et à la création d'emplois se territorialise via la création du Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE).
Enfin, certaines zones prioritaires bénéficient d'interventions socio-économiques complémentaires telles que les mesures de développement social des quartiers (DSQ) ou les programmes d'aménagement concertés du territoire (PACT). Les PACT relèvent d'une vision territorialisée et intégrée des actions de développement : urbanisme et équilibre social avec les PACT urbains, reconversion industrielle (mines, sidérurgie, textile, cuir).

## Programmes complémentaires

De nombreux avenants sont intégrés aux CPER en cours de réalisation :

les contrats de ville ;
le Plan université 2000 (lancé en 1991) ;
des plans d'infrastructures routières ;
des conventions culturelles.

## Exemple de réalisation : le plan Université 2000

A l'orée des années 90, le plan Université 2000 vise à faire face à la forte croissance des effectifs universitaires.
Il vise également à opérer certains rééquilibrages qualitatifs et quantitatifs : entre l'Ile de France et les

autres régions, entre grandes villes et villes moyennes, entre filières d'enseignement, l'accent étant mis sur le développement des cursus scientifiques, techniques et professionnalisés.
Le plan se construit sur un financement partenarial, associant l'Etat (à hauteur de 40,3 %) et les collectivités locales : régions (28 %), départements (13,8 %), villes (11,4 %). Sur 5 ans (1991-1995), U 2000 représente plus de 5,02 milliards d'euros.

# La 3e génération de contrats de plan (1994-1999)

## Contexte

En parallèle à l'abandon du XIe Plan, la réflexion sur l'aménagement du territoire connaît un renouveau, jalonné par de nombreux CIAT.
L'élaboration des contrats est remaniée du fait du mouvement de DECONCENTRATION (Loi " ATR " du 6 février 1992 et décret du 1er juillet 1992).

## Méthode

La déconcentration conforte le rôle des préfets de région, qui élaborent désormais une "Stratégie de l'Etat dans la région".
Les ministères sont désormais tenus d'adapter les dotations budgétaires aux demandes émanant de l'échelon déconcentré. Cette logique s'oppose à la pratique de certains ministères qui imposent aux régions des politiques données pour sécuriser certains crédits sur 5 ans grâce aux CPER.
Les préfets reçoivent, à partir de la stratégie qu'ils ont proposée, un mandat de négociation du gouvernement, composé d'un " noyau dur " de projets détaillés et chiffrés, à hauteur de 75% des crédits, et d'une enveloppe libre de 25%.
Les " noyaux durs " affichés à l'époque sont alors fortement critiqués, aussi bien par les régions que par les organismes de contrôle, comme la Cour des comptes en 1998, qui voient dans ces pratiques une restriction à la déconcentration.
D'autre part , les premières pratiques évaluatives des contrats de plan voient le jour.
Enfin, en 1996, la durée d'exécution des contrats est prolongée d'une année (jusqu'à fin 1999) compte tenu des retards d'engagements constatés à cette date et du souhait de coordonner le calendrier des prochains contrats avec celui des fonds structurels européens.

## Chiffres

En constante progression, le montant global des contrats de plan atteint en 1994-1999 un montant de 22,63 milliards d'euros, soit une progression de l'ordre de + 45 %. L'Etat verse 11,79 milliards d'euros et les régions métropolitaines 10,84 milliards d'euros.
Mais il convient désormais d'ajouter les importantes contributions des autres collectivités locales et des fonds européens qui portent l'ensemble des contrats de plan à un total de 33,54 milliards d'euros, soit plus du triple de la première génération.
L'effort de l'Etat est davantage modulé en fonction des situations socio-économiques des régions. Le recensement de 1990 avait en effet souligné l'aggravation des disparités régionales. La péréquation se fait en fonction de trois critères : taux de chômage, évolution de la situation de l'emploi et potentiel fiscal de la région.
Cependant, du fait des avenants, des conventions particulières et du programme Université 2000 (qui se poursuit sur cette génération), l'effet correcteur des CPER 1994-1999 sur les inégalités de développement a été atténué.

## Exemple de réalisation : l'entrée en force des contrats de ville dans les contrats de plan.

Les " contrats de ville " sont créés en 1994 comme cadre unique d'intervention publique, reposant sur une démarche de projet global.
Si le principe de la géographie prioritaire est conservé, il est nécessaire de sortir la politique de développement social et urbain de la seule échelle des quartiers pour la porter à l'échelle de la ville entière.
A la suite des 13 contrats de ville expérimentaux lancés en 1989, 214 contrats de ville comprenant 1300 quartiers sont signés dans le cadre des CPER 94-99.
Couplés avec les 12 grands projets urbains, ils se destinent à l'aménagement urbain, aux mesures d'éducation, au maintien des services publics, à la prévention de la délinquance, au développement économique local …

# La 4e génération de contrats (1999-2006)

**Rapport préparatoir** de Jacques chérèque. Mai 1998 "Plus de région et mieux d'Etat"

**Principe de mise en oeuvre**

### Une programmation sur sept ans

La durée des contrats a été fixée à sept ans (2000/2006) pour être en concordance avec les échéances des fonds structurels européens et ainsi bénéficier totalement de leur appui.

### Priorités : création d'emploi, développement durable, solidarité

Si les précédents contrats ont particulièrement mis l'accent sur la réalisation d'infrastructures permettant d'équiper convenablement le pays, ces contrats devaient s'attacher à la fois à la création d'emplois et d'activités et à leur caractère durable. Ils devaient porter une attention particulière à la réduction des inégalités sociales et exprimer leur solidarité au profit des populations ou des territoires les plus fragiles ou confrontés à des mutations profondes. Les investissements immatériels, la mise en réseau des équipements des services et des compétences, le développement des services collectifs de proximité étaient encouragés.

### Une architecture en deux volets

Les contrats comportaient deux volets, l'un régional ; l'autre territorial. Le volet régional présentait les projets d'équipement ou d'actions (y compris interrégionales et transfrontalières) concourant au développement de l'ensemble de l'espace régional. Le volet territorial présentait les actions favorisant le développement local et une meilleure organisation du territoire reposant sur des espaces de solidarités partagées.

### Des contrats pour les pays et les agglomérations

Ces contrats de plan Etat-régions ont servir de cadre à des contrats de pays et des contrats d'agglomérations afin d'appuyer la politique d'aménagement du territoire sur des organisations territoriales présentant une réelle pertinence géographique, économique et sociale. Les contrats de villes sont intégrés dans les contrats de plan Etat-régions et représenteront le volet de cohésion sociale des contrats d'agglomérations lors qu'il y en aura.

**Les priorités : l'emploi, le développement durable, la cohésion sociale et les fonctions de l'intelligence**

La structure des contrats

# Les priorités des contrats de plan Etat-Région 2000-2006 : 1. l'emploi

L'emploi est également prioritaire et les CPER doivent « favoriser la convergence des efforts de l'ensemble des partenaires, publics et privés, pour stimuler toutes les formes d'initiatives créatrices de richesse et d'emplois » (*CIADT du 15 décembre 1998*). Tous les secteurs d'activité – entreprises industrielles mais aussi PME, commerce, artisanat, tourisme, agriculture, environnement - sont mobilisés pour créer des emplois.

## ♦ Une stratégie pour l'emploi et la formation professionnelle :

- ✓ La *circulaire de la ministre de l'emploi du 7 août 1998* précise les 4 priorités de l'Etat pour les CPER 2000-2006 :
  1°) Amélioration de la capacité d'insertion professionnelle des jeunes,
  2°) Prévention et lutte contre les exclusions des adultes demandeurs d'emploi,
  3°) Développement de la capacité d'adaptation des entreprises et des travailleurs,
  4°) Aide au développement de l'activité.
- ✓ Le gouvernement a souhaité encourager *les emplois de proximité* (programme « nouveaux services-emplois jeunes ») pour satisfaire des besoins émergents dans les domaines des services aux personnes, de la culture, de la santé, de l'environnement, de la jeunesse et des sports.
- ✓ *La question de l'emploi n'est plus l'apanage exclusif du ministère de l'emploi*. Le ministère de l'agriculture et de la pêche contractualise par exemple l'installation d'agriculteurs et le développement des emplois salariés tandis que le ministère de la culture soutient l'enseignement artistique et les formations qualifiantes.

Contributions des différents partenaires, en millions d'euros :

| | | | |
|---|---|---|---|
| Etat | | 822 | (soit + 35 % par rapport à 1994-1999) |
| Région | + | 859 | |
| Autres collectivités | + | 17 | |
| Total CPER emploi et formation professionnelle | = | 1 698 | |

## ♦ Les PME-PMI, le commerce et l'artisanat : les meilleurs agents de la politique de l'emploi des contrats de plan

Ce sont les petites entreprises qui créent le plus d'emplois et qui assurent un maillage solide des activités sur les territoires les moins denses. Aussi les pouvoirs publics ne se contentent plus d'attirer de grandes entreprises dans les régions ou de restructurer les pôles industriels.

- ✓ *Le secteur « industrie » :* promouvoir une industrie capable de s'adapter à un environnement en mutation permanente et d'assimiler plus rapidement les technologies prometteuses (TIC…) , accroître les investissements immatériels (formation, recrutement de personnels hautement qualifié, conseil…), refondre l'organisation du travail, développer les relations inter-entreprises, etc.

Contributions des différents partenaires, en millions d'euros :

| | | | |
|---|---|---|---|
| Etat | | 760 | (soit + 17 % par rapport à 1994-1999) |
| Région | + | 800 | |
| Autres collectivités | + | 20 | |

| | | |
|---|---|---|
| Total CPER industrie | = | 1580 |

- ✓ *Les PME, le commerce et l'artisanat :* favoriser la création ou la reprise de PME, les inciter à évoluer en permanence, à se tourner vers les productions à haute valeur ajoutée, à engager des démarches de qualité et de certification.
  Les projets éligibles sont définis dans *la circulaire du Secrétaire d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation du 9 mai 2001.*
  Le petit commerce et l'artisanat sont cruciaux pour le maintien des services aux populations dans les zones en désertification rurale.

Contributions des différents partenaires, en millions d'euros :

| | | | |
|---|---|---|---|
| Etat | | 90 | (soit + 124 % par rapport à 1994-1999) |
| Région | + | 122 | |
| Autres collectivités | + | 18 | |
| Total CPER PME, commerce et artisanat | = | 230 | |

- ✓ *Promouvoir l'exportation :*
  Confrontées à la mondialisation des échanges, les PME doivent, elles aussi, se soucier de l'exportation. Les crédits du secrétariat d'Etat au commerce extérieur sont en hausse de 75%, à 9,7 millions d'euros, pour aider les petites entreprises à mener des opérations de prospection commerciale à l'étranger.

## ♦ Un tourisme compétitif

Service très pourvoyeur d'emplois, le secteur du tourisme est aujourd'hui confronté à une concurrence internationale accrue.
Un vaste chantier est celui de la modernisation des équipements touristiques construits dans les années 1960. Il s'agit de réhabiliter l'immobilier dans un souci de qualité, de fonctionnalité, de meilleure intégration paysagère et de meilleure image.

Contributions des différents partenaires, en millions d'euros :

| | | | |
|---|---|---|---|
| Etat | | 116 | (soit + 171 % par rapport à 1994-1999) |
| Région | + | 189 | |
| Autres collectivités | + | 129 | |
| Total CPER tourisme | = | 434 | |

## ♦ L'aide à la restructuration de la défense

Là où la reconversion de l'industrie d'armement ou de l'activité militaire menace fortement l'emploi et l'activité d'un territoire donné, le ministère de la défense, avec l'appui des autres ministères, intervient en faveur dans le cadre de contrats globaux de territoire.

Contributions des différents partenaires, en millions d'euros :

| | | | |
|---|---|---|---|
| Etat | | 74 | (soit + 17 % par rapport à 1994-1999) |
| Région | + | 53 | |
| Autres collectivités | + | 13 | |
| Total CPER défense | = | 140 | |

# Les priorités des contrats de plan Etat-Région 2000-2006 : 2. Le développement durable

- Les contrats de plan sont placés sous le signe du développement durable dès la *circulaire Voynet du 11 mai 1999* donnant instruction aux préfets de se fonder, dès la phase de choix des projets à intégrer aux contrats de plan, sur les critères suivants : répercussions sur l'emploi, conséquences sociales et effets sur l'environnement.
- L'impact sur l'environnement est donc désormais un véritable critère d'opportunité.
- Un profil environnemental de la région est défini et des indicateurs d'évaluation au regard du développement durable sont mis en place.

**Le développement durable : réconcilier l'économie, le social et l'environnement**

Le principe fondateur, rappelé par la *circulaire du 11 mai 1999*, est que « les politiques publiques doivent déterminer les conditions d'utilisation, de préservation, de partage et de transmission [du] patrimoine collectif [le monde dans lequel nous vivons] dans des conditions qui permettent la nécessaire satisfaction de nos besoins d'aujourd'hui sans compromettre celle des générations futures ». Le développement durable ne se réduit donc pas à la « protection » de l'environnement. C'est une conception patrimoniale et responsable du monde dans lequel nous vivons, la recherche d'un mode de croissance qui garantisse, à la fois et à long terme, le progrès économique, social et environnemental.

**La limitation des rejets de gaz à effet de serre**

- *La circulaire de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Dominique Voynet, en date du 27 août 1999*, rappelle que, du fait de leur caractère pluriannuel et interministériel, les CPER sont un outil privilégié de mise en œuvre des engagements souscrits par la France à Kyoto en terme de stabilisation des émissions de gaz à effet de serre pour la période 2008-2012 par rapport à l'année de référence 1990.
- Il est important de « concevoir la négociation comme exercice pédagogique de coresponsabilité dans la maîtrise de l'effet de serre et de prises de décisions respectant, a minimum, le principe de précaution ».
- Certaines régions ont joint à leur contrat de plan une annexe relative à l'effet de serre.
- Poitou-Charentes intègre par exemple la lutte contre l'effet de serre dans des articles aussi divers que :

- développer le potentiel forestier,
- les ports de commerce de la Rochelle et de Rochefort-Tonnay Charente,
- le Centre d'étude et de recherche sur les véhicules électriques et hybrides (CEREVEH),
- les mesures d'incubation et de transferts de technologies,
- les transports ferroviaires,
- la création de véloroutes et de voies vertes,
- la valorisation des ressources en eau,
- l'évaluation environnementale des politiques publiques, etc.

## ♦ La recherche d'un meilleur équilibre entre modes de transport

- Tandis qu'avec 12 960 millions d'euros, la part des investissements routiers diminue (de 32% des crédits à 24%), les CPER 2000-2006 bénéficient au rail avec 4 720 millions d'euros (soit 10 fois plus que la génération précédente), aux transports fluviaux et collectifs.
- Compte tenu de l'ampleur des travaux accomplis dans le cadre des précédents contrats en matière d'infrastructures de transports, notamment de liaisons routières interurbaines, le gouvernement, lors du *CIADT du 15 décembre 1998*, s'est donné pour but de répondre aux besoins croissants de déplacements tout en recherchant un meilleur équilibre entre modes de transport et en fixant des objectifs plus contraignants de sécurité et de réduction des risques environnementaux.
- Dans la perspective d'un développement durable, les investissements doivent être rééquilibrés en faveur des modes de transport les plus respectueux de l'environnement (rail, voies navigables et plates-formes intermodales) et contribuer à une optimisation des réseaux existants.

Contributions des différents partenaires, en millions d'euros :

| | | |
|---|---|---|
| Etat | | 7 145 |
| Région | + | 8 627 |
| Autres collectivités | + | 3 176 |
| Total CPER équipement, transports, logement | = | 18 948 |

## ♦ des crédits accrus et diversifiés pour l'environnement :

- Les priorités environnementales des contrats de plan 2000-2006 ont été arrêtées dès le *CIADT du 15 décembre 1998* :
  - meilleure connaissance des milieux,
  - gestion partenariale de l'espace,
  - prévention des risques naturels et technologiques, des nuisances et des pollutions,
  - maîtrise de l'énergie,
  - gestion globale et rationalisée de l'eau,
  - qualité environnementale des territoires,
  - écoconditionnalité des programmes, etc.
- Pour éviter les dégradations irréversibles et gérer durablement les ressources, les CPER s'engagent sur le terrain de :
  - la maîtrise de l'énergie et du traitement des déchets par le biais de conventions annexes avec l'Agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie (ADEME).
  - la gestion de l'eau, enjeu écologique, économique et sanitaire crucial.
  - la préservation des milieux naturels (défense de sites remarquables).
  - la prévention des catastrophes naturelles : crues, séismes, éruptions volcaniques, houles cycloniques dans les DOM, inondations et incendies dans les régions métropolitaines.
  - la promotion de modes de déplacement plus respectueux de l'environnement : véloroutes…

Contributions des différents partenaires, en millions d'euros :

| | | | |
|---|---|---|---|
| Etat | | 490 | (soit + 146 % par rapport à 1994-1999) |
| Région | + | 578 | |
| Autres collectivités | + | 200 | |
| Total CPER environnement | = | 1 268 | |

## ♦ L'agriculture et la pêche : vers une production de qualité, préservant les ressources naturelles

✓ Tandis que les CPER 1994-1999 soutenaient encore les hausses de productivité et de volumes, une inflexion très nette s'est dessinée en 2000 en faveur d'une agriculture tournée vers la qualité et la gestion durable des milieux naturels.

✓ Le soutien de l'Etat et des régions vise à concilier efficacité économique, préservation de la ressource, qualité et sécurité alimentaire.

✓ Deux priorités nouvelles ont été retenues :

- *la réorientation vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement et à plus haute valeur ajoutée* : programmes de remise aux normes sanitaires, diversification des activités, soutien à l'agriculture biologique, traitement des déjections animales, qualité de l'eau, PMPOA (programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole)…

- *le maintien d'un nombre d'emplois suffisants par le soutien aux filière* : aide à l'installation durable de jeunes agriculteurs par exemple. Une politique d'aménagement du territoire doit veiller à une répartition homogène sur le territoire national d'exploitations agricoles en nombre suffisant. Elle encourage la modernisation des circuits de production, de transformation et de commercialisation agricoles, forestiers et maritimes.

Contributions des différents partenaires, en millions d'euros :

| | | | |
|---|---|---|---|
| Etat | | 1 474 | (soit + 29 % par rapport à 1994-1999) |
| Région | + | 1 390 | |
| Autres collectivités | + | 315 | |
| Total CPER agriculture et pêche | = | 3 179 | |

# Les priorités des contrats de plan Etat-Région 2000-2006 : 3. La cohésion sociale

- Plus de *solidarité* entre les régions s'impose au vu des besoins différenciés des régions en matière d'action publique.
- Cette solidarité doit également se manifester au sein de chaque région, au bénéfice des territoires touchés par la désertification rurale, les mutations industrielles, les risques naturels.
- Elle implique de nombreuses mesures de proximité en faveur du renouvellement urbain, de l'amélioration de la qualité des services publics, du logement social, d'un accès démocratisé au droit, aux arts vivants, à la pratique sportive…
- Cette troisième grande priorité de l'Etat et préoccupation constante des régions, se traduit par des opérations, non pas très massives d'un point de vue financier, mais très diversifiées et innovantes.

## ♦ L'action sanitaire et sociale

- ✓ *Equipement des structures de santé de proximité* : poursuite de l'humanisation des hospices, des établissements médico-sociaux pour personnes âgées très dépendantes et adultes lourdement handicapés, programmes régionaux de santé, plans d'action santé-environnement, modernisation ou mise en sécurité, développement des équipements.
- ✓ *Développement de l'habitat social :* actions de requalification urbaine, accroissement et diversification de l'offre sociale de logement, augmentation des structures d'accueil pour les individus en processus d'exclusion, systématisation dans toutes les communes d'aires d'accueil des gens du voyage, etc.
- ✓ *Des cofinancements volontaristes et imaginatifs ont été décidés en matière sociale* : dispositifs d'observatoires sociaux, lutte pour l'égalité hommes/femmes, politiques d'insertion, lutte contre l'exclusion notamment des jeunes, formation d'éducateurs spécialisés dans les quartiers, éducation à la santé en milieu scolaire, etc.

Contributions des différents partenaires, en millions d'euros :

| | | | |
|---|---|---|---|
| Etat | | 428 | (soit + 16 % par rapport à 1994-1999) |
| Région | + | 219 | |
| Autres collectivités | + | 219 | |
| Total CPER santé et social | = | 866 | |

## ♦ La jeunesse et les sports : des crédits multipliés par 5

- ✓ *développer l'emploi et la formation* dans les domaines du sport et de l'animation socio-éducative,
- ✓ *favoriser l'accès des publics jeunes en situation d'exclusion sociale* aux prestations (multiplication des activités éducatives et sportives à leur intention),

- ✓ *promouvoir les activités sportives de pleine nature* qui participent de l'éducation à l'environnement.

Contributions des différents partenaires, en millions d'euros :

| | | | |
|---|---|---|---|
| Etat | | 124 | (soit + 430 % par rapport à 1994-1999) |
| Région | + | 132 | |
| Autres collectivités | + | 18 | |
| Total CPER jeunesse et sports | = | 274 | |

## ♦ Un accès plus facile au droit

Les contrats de plan se sont saisis de la question de la démocratisation de l'accès au droit puisque le ministère de la justice participe pour la première fois aux contrats.

- ✓ renforcer la cohérence de l'implantation des structures judiciaires et des maisons de justice,
- ✓ améliorer la prise en charge des publics concernés,
- ✓ développer la justice de proximité notamment l'aide aux victimes.

Contributions des différents partenaires, en millions d'euros :

| | | |
|---|---|---|
| Etat | | 48 |
| Région | + | 36 |
| Autres collectivités | + | 4 |
| Total CPER justice | = | 88 |

# Les priorités des contrats de plan Etat-Région 2000-2006 : 4. Les fonctions de l'intelligence

La matière grise est à la base du développement moderne, c'est elle qui génère la plus haute « valeur ajoutée », aussi bien économique que sociale. C'est pourquoi les entreprises sont incitées par les contrats de plan à investir davantage dans « l'immatériel » : formation, conseil, recherche-développement, TIC, qualité, etc. Les pouvoirs publics, quant à eux, s'investissent davantage dans les progrès et la diffusion des savoirs :

## ♦ L'enseignement supérieur et la recherche tournés vers l'économie de l'intelligence

Lors des trois précédents contrats de plan, l'effort a porté d'un côté sur le renforcement du maillage universitaire du territoire, quasiment achevé avec le plan « Université 2000 », et de l'autre, sur le lancement d'une politique de « localisation de la recherche en région ». Pour la période 2000 – 2006, le défi est d'ordre qualitatif. Il s'agit de :

- ✓ développer les pôles d'excellence existants, notamment dans les régions rurales ;
- ✓ poursuivre le déploiement des capacités de recherche dans les régions de fort potentiel universitaire (Ouest et Nord) ;
- ✓ préserver le rayonnement et la compétitivité internationale des grands centres scientifiques (Ile-de-France, Sud-Est…).

Contributions des différents partenaires, en millions d'euros :

| | | | |
|---|---|---|---|
| Etat | | 3 014 | (soit + 41 % par rapport à 1994-1999) |
| Région | + | 2 023 | |
| Autres collectivités | + | 1 052 | |
| Total CPER enseignement et recherche | = | 6 089 | |

NB : L'essentiel de l'apport de l'Etat concerne le programme « Université du Troisième Millénaire » (U3M) pour un total de 18 milliards de francs.

- ✓ *La rénovation du patrimoine universitaire et l'amélioration de la vie étudiante :* Dans un contexte de stabilisation de la démographie étudiante et de mobilité croissante (nationale et internationale) des étudiants, des professeurs et des chercheurs, la priorité ne va plus à la construction de nouveaux locaux mais à l'amélioration de la qualité de vie étudiante. Les efforts portent désormais sur : les logements étudiants, les restaurants universitaires, les équipements sportifs et culturels, les maisons de l'entreprise dans les campus, les bibliothèques.
- ✓ *La poursuite du déploiement de la recherche et de son organisation en réseaux :* soutien aux grands centres de recherche industrielle sous la forme de centres nationaux de recherche technologique axés sur la levée de verrous technologiques, partenariats renforcés entre les universités, les grandes écoles et les grands organismes publics nationaux (CNRS, INSERM, INRA, CEA, etc,), structuration du réseau génomique et de celui des maisons des sciences de l'hommes et de la société.

- ✓ *Le transfert et l'innovation technologique au profit du développement local :* encouragement du rôle fédérateur des universités et des centres de recherche pour l'accueil de pépinières d'entreprises, d'incubateurs et de plates-formes technologiques spécialisées, appuyées notamment sur les IUT et sur les lycées professionnels.

## ♦ La culture : éducation et démocratisation

L'art et la culture font aussi l'objet d'une planification stratégique. Les régions se montrent soucieuses de valoriser leur patrimoine culturel, historique et artistique, tandis que l'Etat entend corriger les disparités territoriales de l'offre culturelle et développer l'éducation artistique.

Contributions des différents partenaires, en millions d'euros :

| | | | |
|---|---|---|---|
| Etat | | 387 | (soit + 73 % par rapport à 1994-1999) |
| Région | + | 407 | |
| Autres collectivités | + | 200 | |
| Total CPER culture | = | 994 | |

## ♦ Les TIC : de nouvelles infrastructures et une plus large diffusion des usages

- ➢ Les infrastructures de nouvelles technologies, aussi déterminantes que celles des transport, représentent un nouveau défi pour l'aménagement du territoire.
- ➢ L'accès généralisé au réseau haut débit, pour les particuliers comme pour les entreprises, est une nécessité dont les régions et l'Etat ont pris toute la mesure.
- ➢ Environ 3,5 % du montant total des contrats de plan, soit près de 1,4 milliards d'euros, sont destinés à la société de l'information.

# La nouvelle structure des contrats de plan 2000-2006

C'est pour mieux ajuster le périmètre des politiques contractualisées aux espaces vécus que le *rapport de Monsieur Jacques Chérèque* a proposé en mai 1998 l'introduction à côté du volet régional d'un niveau de contractualisation infra régional, le « volet territorial ».

## ♦ Le volet régional

C'est en quelque sorte la partie « classique » des contrats de plan.
Il regroupe les projets qui concourent au développement de l'espace régional dans son ensemble, qu'il s'agisse d'équipements structurants (transports, enseignement supérieur…) ou d'actions qui, par leur impact et leur rayonnement, expriment une stratégie régionale (recherche, culture, santé, soutien aux filières industrielles, agricoles ou de services…).

## ♦ Le volet territorial

Le volet infra-régional, nommé « territorial », **constitue l'une des innovations majeures des contrats de plan 2000-2006.**

### ✓ *Les nouveaux territoires de la loi du 25 juin 1999*

- Les négociateurs de cette nouvelle génération de contrats de plan ont souhaité soutenir la dynamique de recomposition des territoires engagée par *la loi du 25 juin 1999* et *la loi du 12 juillet 1999*.
- La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, dite « loi Voynet » place *les pays* et *les agglomérations* au cœur de la recomposition des territoires.
- Territoires de projet à l'échelle d'un bassin d'emploi, les pays sont organisés autour d'une charte, d'un contrat, d'un conseil de développement, et d'une structure de pilotage légère. Ils doivent permettre de renforcer les solidarités villes/campagne.
- L'agglomération constitue l'échelle pertinente pour construire un projet de développement en milieu urbain pouvant là encore déboucher sur un contrat. Cette démarche implique un essor de l'intercommunalité urbaine, un essor aujourd'hui engagé avec la constitution des communautés d'agglomération.
- *Les parcs naturels régionaux* et *les réseaux de villes* peuvent également, en tant que territoires de projets signer dans le cadre général du CPER un contrat spécifique avec l'Etat et les régions.

### ✓ *Les modalités de contractualisation*

- Dès que le projet ou la charte de développement, fixant les grandes orientations du projet, est approuvé(e) et le périmètre arrêté, un contrat (« de pays », « d'agglomération », de « parc naturel régional »…) peut intervenir en application du contrat de plan Etat-région.

- L'organe de gestion du nouveau territoire négocie avec l'Etat, la région, et les départements le cas échéant, un programme d'appui financier aux actions qu'il souhaite engager.
- Les pays ont l'obligation d'être constitués en établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, en groupement d'intérêt public de développement local ou en syndicat mixte.
- Les agglomérations doivent, quant à elles, se constituer en EPCI à taxe professionnelle unique (TPU). Ces contrats peuvent être signés jusqu'au 31 décembre 2003.

✓ *Les financements*

- *Le volet territorial* répond à une évolution décisive des pratiques administratives : la « territorialisation » des politiques publiques : à la logique actuelle des crédits alloués par chacun des ministères à des postes de dépenses sectoriels se substitue progressivement une logique de crédits globalisés et fongibles, attribués à des territoires en fonction des projets et des besoins qui y ont émergé préalablement.
- **Ce volet territorial doit mobiliser au moins 25% des crédits de l'Etat dans les CPER.**
- La plupart des ministères ont ainsi territorialisé une partie de leurs crédits. Ils *financent les actions prévues dans les différents projets des territoires*.
- Le *Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)* est largement mobilisé pour aider à la concrétisation de ces démarches de territoires.
- Le FNADT intervient notamment au profit de *l'ingénierie et de l'élaboration de ces projets* (diagnostic, périmètre, définition du projet…) avec près de 213 millions d'euros. Pour faire vivre les projets, des moyens substantiels sont par ailleurs consacrés à *l'animation continue et professionnelle du projet*.

***La politique de la ville*** est l'une des politiques les plus territorialisées, par le biais des contrats de ville. Afin de « raccrocher » les quartiers en difficulté au dynamisme de la ville alentour, une approche territoriale s'est en effet révélée plus pertinente. Les crédits du ministère de la ville sont 2 fois plus importants.

Contributions des différents partenaires, en millions d'euros :

| | | | |
|---|---|---|---|
| Etat | | 1 237,3 | (soit + 130 % par rapport à 1994-1999) |
| Région | + | 653,4 | |
| Autres collectivités | + | 256,3 | |
| Total CPER justice | = | 2147 | |

## ♦ Le volet interrégional

Afin de s'adapter aux échelons les plus pertinents d'intervention publique, des accords entre régions permettent de dépasser le cadre parfois inadapté des découpages régionaux, pour aboutir à des programmes interrégionaux animés, voire mis en œuvre, par un préfet coordonnateur.

L'Etat a porté à 828,7 millions d'euros son aide aux grands programmes d'intérêt interrégional

### ✓ *Les conventions interrégionales de massif*

Les montagnes constituent des réalités géographiques qui structurent la vie et l'activité des hommes. Les différentes régions partageant ces massifs ont souhaité coordonner leurs actions. Annoncées par le Premier ministre lors du Conseil national de la montagne le 19 mars 1999, les conventions interrégionales de massif représentent pour l'Etat un investissement d'environ 456 millions d'euros.
Le préfet coordonnateur de massif répartit les crédits alloués aux programmes et harmonise les actions des différentes régions.

| Convention | Signataires |
|---|---|
| Massif central | Auvergne, Rhône-Alpes, Limousin, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. |
| Alpes | Rhône-Alpes et PACA. |
| Jura | Rhône-Alpes et Franche-Comté. |
| Vosges | Lorraine, Alsace et Franche-Comté. |
| Pyrénées | Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Aquitaine. |

Les programme portent généralement sur :
- les politiques environnementales propres au massif (connaissance géographique, valorisation des sites remarquables, gestion de l'eau…),
- les politiques touristiques (réhabilitation de l'accueil, soutien à la randonnée, diversification de l'offre),
- les politiques agricoles (aides à une production diversifiée et de qualité, à l'agriculture biologique, aux programmes pastoraux…),
- la gestion des forêts (exploitation durable et mobilisation du bois),
- la prévention des risques naturels,
- le soutien à l'artisanat et aux entreprises,
- la formation,
- la communication autour du massif, etc.

### ✓ *Le programme après-mines*

Les contrats de plan accompagnent depuis longtemps la mutation des anciens bassins miniers de Lorraine et de Nord-pas-de-Calais à travers les programmes dits « après-mines ». Cette solidarité nationale a permis d'engager une requalification économique, sociale et environnementale de ces territoires.
Ils sont financés par le FNADT, en partie par le volet régional et en partie par des crédits complémentaires hors « CPER stricts ».
Dans le Nord-Pas-de-Calais et la Lorraine, l'Etat mobilise 192 millions d'euros se déclinant entre :
- « mesures spécifiques » : consolidation du pôle d'expertise minier, traitement des friches industrielles, maîtrise de la gestion des eaux ;
- et « approche globale » : soutien à l'emploi, formations spécifiques, établissements d'accueil des populations fragilisées, requalification paysagère, valorisation de la mémoire industrielle…

### ✓ *Les programmes dédiés à des espaces remarquables*

Le plan « Loire Grandeur Nature »
Adopté par le gouvernement le 4 janvier 1994 pour une durée de 10 ans, ce programme a ensuite été intégré aux contrats de plan 2000-2006. L'Etat consacre 107,5 millions d'euros à :
- la protection des populations face aux risques d'inondation,
- l'amélioration de la gestion de la ressource en eau et des espaces naturels et ruraux des vallées
- la mise en valeur du patrimoine naturel, paysager et culturel des vallées ligériennes.
7 régions sont parties prenantes à ce programme : l'Auvergne, la Bourgogne, le Centre, le Limousin, les Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes.

Le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint Michel
- La Basse Normandie et la Bretagne agissent de concert afin de rétablir l'environnement naturel et mouvant d'eau et de grèves autour du Mont-Saint-Michel.
- Il s'agit de stopper la progression des herbes et de rendre aux courants ses abords actuellement occupés par une digue-route et des parcs de stationnement.
- Les 43,9 millions d'euros accordés par l'Etat permettront entre autres de couper la digue-route, de réaménager un barrage et de réaliser des ouvrages hydrauliques dans la baie.

## ♦ Des programmes complémentaires : les avenants marée noire et intempéries

Pour compléter l'aide qu'il a apportée dès janvier 2000 aux régions touchées par la marée noire et la tempête de fin 1999 et prévenir les conséquences de nouvelles catastrophes naturelles, l'Etat a décidé à l'occasion du *CIADT du 28 février 2000* de négocier avec les collectivités concernées des avenants aux CPER d'une durée de 3 ans.
Pas moins de huit ministères se sont engagés dans ces avenants lors du *CIADT du 18 mai 2000*.

## Tableau chiffré de l'évolution des engagements

**Engagements de l'Etat et des conseils régionaux au fil des générations de CPER**

(en millions d'euros)

| REGION | CPER 1984-1988 | | CPER 1989-1993 | | CPER 1994-1999 | | CPER 2000-2006 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Etat | Conseil régional | Etat | Conseil régional | Etat | Conseil régional | Etat | Conseil régional |
| Alsace | 170,29 | 109,61 | 257,44 | 317,89 | 343,57 | 228,95 | 453,840 | 426,055 |
| Aquitaine | 325,94 | 203,21 | 328,02 | 233,02 | 464,6 | 389,28 | 722,760 | 719,161 |
| Auvergne | 149,4 | 81,41 | 206,72 | 106,87 | 374,26 | 164,04 | 407,038 | 268,798 |
| Bourgogne | 144,06 | 97,57 | 236,31 | 152,89 | 315,48 | 238,63 | 376,167 | 331,861 |
| Bretagne | 297,12 | 149,1 | 554,58 | 285,63 | 792,64 | 458,49 | 907,071 | 653,189 |
| Centre | 128,06 | 88,42 | 240,64 | 166,49 | 365,68 | 274,41 | 548,968 | 500,338 |
| Champagne-Ardenne | 90,71 | 69,36 | 203,21 | 200,01 | 274,35 | 203,63 | 367,249 | 377,747 |
| Corse | 129,58 | 54,88 | 76,53 | 49,55 | 105,95 | 88,48 | 248,644 | 231,036 |
| Franche-Comté | 139,8 | 86,59 | 207 | 197,62 | 276,01 | 181,48 | 335,693 | 285,851 |
| Ile-de-France | 1103,43 | 1305,27 | 1299,17 | 1747,1 | 1701,24 | 3545,23 | 2994,860 | 4 667,532 |
| Languedoc-Roussillon | 316,03 | 129,58 | 397,39 | 215,75 | 562,57 | 352,95 | 691,356 | 618,970 |
| Limousin | 109,92 | 48,17 | 172,16 | 98,27 | 234,98 | 133,5 | 327,612 | 187,924 |
| Lorraine | 466,19 | 159,92 | 496,21 | 290,89 | 669,05 | 527,92 | 816,882 | 681,462 |
| Midi-Pyrénées | 246,21 | 126,08 | 511,47 | 286,76 | 643,24 | 440,15 | 854,171 | 813,811 |
| Nord-Pas-de-Calais | 681,75 | 375,33 | 1011,16 | 650,93 | 1260,94 | 767,5 | 1532,112 | 1 043,635 |
| Basse-Normandie | 118,76 | 74,24 | 252,23 | 197,92 | 338,96 | 323,68 | 539,517 | 764,049 |
| Haute-Normandie | 77,6 | 79,73 | 221,65 | 202,19 | 346,88 | 378,36 | 497,136 | 524,882 |
| Pays de la Loire | 214,19 | 150,16 | 304,27 | 214,05 | 454,01 | 321,7 | 694,274 | 623,082 |
| Picardie | 297,12 | 156,26 | 325,02 | 260,2 | 380,12 | 364,66 | 459,176 | 482,344 |
| Poitou-Charentes | 160,07 | 86,44 | 248,37 | 314,52 | 385,62 | 268,74 | 488,751 | 430,589 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 630,68 | 406,12 | 435,97 | 354,63 | 664,6 | 486,31 | 1115,317 | 1 070,467 |
| Rhône-Alpes | 386,15 | 231,11 | 580,39 | 394,95 | 785,1 | 705,4 | 1 271,577 | 1 243,222 |
| Bassin parisien | - | | | | 50,77 | | | |
| TOTAL | 6383,06 | 4268,57 | 8626,89 | 6938,13 | 11790,62 | 10843,47 | 16650,171 | 16 946,005 |
| TOTAL ETAT + REGION | 10651,63 | | 15565,02 | | 22634,09 | | 33596,176 | |

Source : Datar