



ASSEMBLÉE NATIONALE

11ème législature

contrats de plan Etat-régions

Question écrite n° 44837

Texte de la question

M. Jacques Blanc se référant aux réponses apportées par Mme la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement à sa question écrite n° 40155 du 17 janvier 2000 et à sa question orale n° 984 S du 20 décembre 1999, attire l'attention de M. le Premier ministre sur la mise en oeuvre des contrats de plan Etat-régions. Alors que la quatrième génération des contrats de plan Etat-régions, pour la période 2000-2006, se met aujourd'hui en place, les collectivités territoriales concernées et au premier chef les régions souhaitent obtenir des réponses claires et précises sur deux aspects essentiels, compte tenu de l'importance des engagements financiers en jeu. C'est pourquoi il lui demande, d'une part, quelle est la valeur juridique et la force probante que l'Etat attribue aux contrats de plan Etat-régions, tant au niveau des clauses contractuelles qu'ils comportent que d'une éventuelle mise en jeu de la responsabilité de l'une des parties au contrat en cas d'inexécution. Il est en effet important, dans un souci de bonne gestion des crédits publics, de connaître si l'un des cocontractants, qui a subi un préjudice résultant de l'inexécution du contrat provoqué par la défaillance de l'autre partie, peut prétendre obtenir réparation de ce préjudice. D'autre part, il souhaite savoir comment le Gouvernement envisage de concrétiser l'engagement qu'il a pris de compenser par des crédits d'Etat, dans le cadre des contrats de plan 2000-2006, les avances mobilisées par les régions à l'occasion des contrats précédents, notamment dans les domaines routier et universitaire, comme Mme la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement l'a formellement annoncé dans la réponse à la question écrite n° 3327 (JO du 10 novembre 1997).

Texte de la réponse

La ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a pris connaissance, avec intérêt, de la question concernant la mise en oeuvre des contrats de plan Etat/régions (CPER). Sur le premier de ces aspects, la valeur juridique des contrats de plan Etat-région, elle ne peut que redire ce qu'elle a toujours affirmé. Les contrats de plan Etat-région sont des contrats de droit public issus d'une longue concertation entre l'Etat et chacune des régions. Ils représentent la volonté des parties de conduire des actions conjointes dans la durée en faveur du développement régional et de l'aménagement du territoire de la région concernée, en cohérence avec celui des régions voisines. Ils traduisent un effort des pouvoirs publics nationaux et régionaux pour poursuivre des objectifs communs et assurer la cohérence de leurs interventions financières sur des opérations d'aménagement davantage qu'une obligation juridique au sens strict. L'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 prévoit que l'Etat peut conduire avec les régions des « contrats comportant les engagements réciproques des parties ». L'article 12 définit quant à lui les conditions de la résiliation du contrat et, surtout, précise que ceux-ci « sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles ». Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt du 8 janvier 1988, a clairement confirmé le caractère contractuel de ces actes, précisant au surplus dans le dernier considérant que « la méconnaissance des stipulations d'un contrat, si elle est susceptible d'engager, le cas échéant, la responsabilité d'une partie vis-à-vis de son cocontractant, ne peut utilement être invoquée à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir formé à l'encontre d'une décision administrative ». L'arrêt du Conseil d'Etat du 25 octobre 1996 ne remet pas cette solution en cause, mais la confirme au contraire ainsi qu'en témoignent les conclusions du commissaire du Gouvernement qui, non seulement la reprend en rappelant que « un contrat de plan est un

vrai contrat, ce qui a pour conséquence que la méconnaissance de ses stipulations ne peut être invoquée comme moyen de légalité à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir », mais également la renforce en précisant que « un contrat de plan est un véritable contrat et, en matière contractuelle, l'indivisibilité des clauses se présume parce que leur ensemble résulte de l'équilibre d'une négociation globale ». Il résulte de ces éléments que la nature contractuelle des CPER est clairement établie. Quant à leurs effets juridiques, leur caractère relativement incertain est d'abord le fait des textes eux-mêmes puisque la loi du 29 juillet 1982 subordonne leur exécution à l'ouverture des crédits budgétaires nécessaires aux financements des actions prévues, c'est-à-dire une délibération annuelle du Parlement comme des assemblées locales. Ces documents énumèrent des objectifs recherchés d'un commun accord par les parties contractantes et sont formulés en termes très généraux ; ils ne sauraient se voir reconnaître en eux-mêmes une portée normative. Mais c'est surtout l'arrêt du 25 octobre 1996 qui, dans une large mesure, « vide » le contrat de plan de son contenu contractuel, ne faisant en cela que confirmer une tendance largement affirmée dans la pratique. En effet, dans la pratique, l'inexécution, par l'une ou l'autre des deux parties, des engagements pris dans le cadre du contrat est de plus en plus fréquente. Les signataires eux-mêmes semblent n'attacher aucune valeur contraignante à leurs engagements et se réservent le droit de les remettre en cause unilatéralement, y compris leurs engagements financiers qui sont pourtant les plus précisément énoncés. L'exemple le plus révélateur est à cet égard la décision de report d'un an de la date d'échéance prise par l'Etat. Les clauses de ces contrats correspondent plus à des objectifs ou des déclarations d'intention qu'à des obligations juridiques. Plus concrets sont en revanche les engagements financiers réciproques de l'Etat et de la région. Cela dit, quelle que soit la nature juridique des contrats, le Gouvernement veillera à ce que les engagements qu'il a pris soient pris en compte dans l'élaboration et le vote des lois de finances annuelles. En ce qui concerne la seconde partie de la question relative aux financements anticipés des collectivités locales, un précédent Gouvernement avait en effet autorisé les collectivités locales qui le souhaitaient à accélérer le financement des équipements routiers et universitaires. Les financements anticipés autorisés ne devaient pas dépasser le milliard dont 800 millions pour les investissements routiers. Il était en premier lieu possible aux collectivités de verser dès 1997, par anticipation, les fonds de concours prévus ultérieurement. Le ministère de l'équipe estime à 640 millions la somme versée par anticipation par les collectivités sous cette forme. Pour les opérations ayant bénéficié d'une accélération sous cette forme, les fonds de concours versés en 1997 n'ont pas été appelés en 1998 et 1999. Les collectivités pouvaient également augmenter leur part dans les versements de certaines opérations en chantier. Pour les opérations ayant bénéficié de l'accélération consentie sous cette forme, le ministère de l'équipement a effectué un rattrapage lors de l'affectation des autorisations de programme en 1998 et 1999. Une somme d'environ 101 millions serait concernée. Ce mécanisme a donc permis d'accélérer les travaux en 1997. Toutefois, il est à noter que plusieurs collectivités n'ont pas honoré d'autres titres de perception, diminuant de fait l'effet d'accélération escompté. La mise en place de cette accélération a eu par ailleurs des conséquences sur les moyens de paiement consacrés aux investissements routiers en 1998. Ainsi, alors que les crédits de paiement consacrés par l'Etat en 1998 aux volets routiers des contrats de plan Etat-région étaient en hausse par rapport à 1997 (11 %), les fonds de concours des collectivités territoriales ont été sensiblement en baisse. Un montant de 9,5 millions a été anticipé par les collectivités dans le domaine de l'enseignement supérieur.

Données clés

Auteur : [M. Jacques Blanc](#)

Circonscription : Lozère (2^e circonscription) - Démocratie libérale et indépendants

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 44837

Rubrique : Aménagement du territoire

Ministère interrogé : Premier Ministre

Ministère attributaire : aménagement du territoire et environnement

Date(s) clé(s)

Date de signalement : Question signalée au Gouvernement le 2 octobre 2000

Question publiée le : 10 avril 2000, page 2257

Réponse publiée le : 9 octobre 2000, page 5769