

le système administratif de la planification régionale en France

par
Georges S. Vlachos

La Planification économique n'est pas seulement un processus dans le temps, mais comporte nécessairement une dimension spatiale. Un plan, pour qu'il soit réaliste et efficace, doit tenir compte des réalités régionales et locales, associer les responsables régionaux et locaux à son élaboration et exécution, organiser la dimension spatiale de la croissance et du développement. Les politiques économiques des Etats contemporains comportent plus ou moins cette dimension spatiale de la planification. Mais c'est surtout la France qui a développé un appareil remarquable de planification régionale qui peut constituer un modèle pour d'autres pays, où le problème du développement régional se pose avec une acuité particulière.

Le succès de la planification régionale, comme de toute planification, est tributaire d'une organisation administrative rationnelle et efficace: il faut concevoir des structures et des procédures administratives appropriées pour atteindre les objectifs du Plan. Aucune planification ne peut réussir si l'élément administratif est défaillant.

Le problème du développement économique est aussi un problème d'organisation administrative qui n'a pas encore acquis les dimensions nécessaires.

Ce ne sont pas les programmes économiques qui manquent. Les difficultés commencent au niveau de l'exécution des programmes où on se heurte à l'organisation administrative défaillante.

La planification régionale a fait son apparition en France autour des années 50. Le premier Plan était totalement centralisé, ce qui se justifiait par la nature et l'urgence de ses objectifs. C'est à partir du IIe Plan, qu'a vu le jour l'effort d'une projection spatiale, d'une régionalisation. Jusqu'au IVe Plan, la régionalisation était menée par les organes centraux, aucune initiative décisive n'étant laissée aux instances régionales. Le VIe Plan, constitue un tournant décisif dans la régionalisation, en accordant de véritables pouvoirs aux organes régionaux aussi bien, au stade de la programmation qu'à celui de l'exécution.

Le dispositif mis en place par le VIe Plan, permet d'associer étroitement les instances régionales à l'élaboration et à l'exécution du Plan, en réalisant une véritable projection spatiale de ce dernier, au moyen d'une articulation solide entre la planification nationale et la régionalisation.

Cette articulation repose sur deux principes: d'une part faire prendre en compte par les instances nationales les problématiques régionales. D'autre part, faire respecter par les instances régionales les priorités et directives nationales. Tout en accordant

un pouvoir de programmation à la région,¹ il fallait en même temps renforcer les liens entre cette dernière et le centre.

En définitive, les caractéristiques fondamentales de la nouvelle régionalisation sont les suivantes:

1) Les instances régionales acquièrent une véritable compétence de programmation—c'est-à-dire qu'elles déterminent des objectifs et des moyens à mettre en oeuvre afin d'atteindre ces objectifs. L'étendue du pouvoir régional de programmation a été fixée par les différentes circulaires relatives aux programmes régionaux de développement et d'équipement, ainsi que par le décret du 13.11.70 qui détermine le partage des responsabilités de programmation des équipements publics entre les instances nationales et régionales. Il n'en reste pas moins que la programmation régionale se réalise dans le cadre d'enveloppes financières notifiées par le centre, et dans le sens des orientations générales d'aménagement du territoire définies par le rapport sur les grandes options.

2) Les plans élaborés par les instances régionales ont les mêmes caractères de globalité et de cohérence que le plan national et sont articulés avec lui. Ainsi, les travaux des régions s'associent à ceux du centre dès le début du processus de l'élaboration du Plan, qui se construit désormais en tenant compte des propositions régionales. Chaque phase de la planification nationale est étroitement liée avec une phase de la planification régionale, ce qui aboutit à une véritable projection spatiale du Plan. Ainsi, les esquisses régionales constituent un élément important pour la mise au point du Plan. Cette nouvelle optique de la Planification, d'une part évite que le plan soit une oeuvre théorique imposée par le centre, et d'autre part, oblige les administrations centrales à se libérer de l'approche sectorielle traditionnelle résultant du découpage ministériel.

3) La troisième caractéristique de la planification régionale est son caractère davantage financier que physique. On sait que la régionalisation du Ve Plan s'était limitée, dans la tranche régionale, à la seule programmation physique des équipements, négligeant toute politique régionale, et n'avait laissé que peu d'initiatives aux instances régionales. Le décret

du 13 novembre 70, qui établit une nouvelle classification quadripartite des équipements publics, transfère aux régions la responsabilité entière de programmation pour les catégories III et IV: la région ne communique au centre que des estimations financières globales. En ce qui concerne les équipements de la catégorie II (d'intérêt régional), la région établit à partir d'une enveloppe financière qu'il lui est notifiée par le centre, une liste d'opérations classées par ordre d'urgence, mais c'est l'administration centrale qui prend la décision d'inscription au Plan.

Enfin, pour les équipements de la catégorie I (d'intérêt national), les instances régionales ont la possibilité de proposer à l'administration centrale des programmes d'équipements, ce qui n'était pas possible sous le régime antérieur.

Le nouveau régime de la planification régionale a été institué par les instructions du 24 juin 1970 et du 29 juillet 1971 du Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire.²

première partie: contenu et procédure de la régionalisation

La planification régionale se matérialise dans un certain nombre de documents, qui procédant par ajustements successifs, assurent la cohérence entre les politiques régionales et nationales.

Pendant la première phase de la planification nationale (grandes options), les instances régionales élaborent les *Esquisses de Programme régional*, qui basées sur les *Programmes départementaux*, sont envoyées aux instances centrales de planification (CGP, CME).

Les esquisses sont ensuite amendées en fonction des observations des instances centrales et deviennent Programmes Régionaux de Développement et d'Équipement (PRDE). Ces derniers servent alors de référence aux prévisions budgétaires annuelles et permettent aux instances régionales d'établir les *budgets prévisionnels*. Enfin, les procédures nationales et régionales de planification sont étroitement articulées entre elles.³

1. La loi du 5 juillet 1972 a érigé chaque région en établissement public qui exerce de compétences d'attribution. L'établissement public comporte trois instances: le Conseil Régional, le Comité économique et social et le Préfet de région. Le premier par ses délibérations, le second par ses avis et le troisième par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la région. Le Conseil régional participe à l'élaboration et à l'exécution du Plan régional. Il donne d'autre part son avis sur les conditions d'utilisation des crédits de l'Etat destinés aux investissements d'intérêt régional ou départemental. D'autre part, les décrets n°s 73-854 et 73-855 du 5 septembre 1973 ont fixé la composition et le fonctionnement, respectivement, du Conseil Régional et du Comité économique et social.

2. J. J. Bonnaud: «Note d'information sur le processus d'élaboration du Plan en France», *Bull. Inst. Intern. d'Admin. Pub.*, n° 19/1971. X : Note sur la régionalisation du Plan-id.

3. Sur la nouvelle procédure de régionalisation, cf.: M. Rousselot: «La régionalisation du Ve Plan», in *Aménagement du Territoire*, t. VI, Doc. Fr. B. de Chevigny: «Les nouvelles procédures de régionalisation introduites par le Ve Plan», id. M. Astrog: «Les esquisses régionales», in *Monit. des T.P.* 24.4.1971. F. Lefèvre: «La préparation des programmes régionaux de développement et d'équipement», id. 7.8.1971.

1) L'esquisse du programme régional

L'esquisse du programme régional est établie par le Préfet de région assisté de la mission et de la CAR, dans le cadre des directives budgétaires adressées par le centre. Le Conseil Régional et le Comité Economique et Social donnent également leurs avis.

L'esquisse est composée de deux parties :

— La première partie expose la politique considérée comme adéquate pour assurer le développement de la région, compte tenu des orientations fondamentales du plan national.

— La seconde partie comporte un ensemble de prévisions financières relatives aux investissements publics.

Pour l'élaboration de l'esquisse, les instances régionales reçoivent du Commissariat Général au plan les indications suivantes :

a) Indications concernant les grands équipements publics de la catégorie I qui seront réalisés dans la région, afin que le plan régional puisse tenir compte des conséquences de ces équipements.

b) Les prévisions financières concernant les autres équipements publics.

Sur la base de ces éléments, les instances régionales élaborent l'esquisse du programme régional qui comporte trois prévisions :

— La première concerne les grandes infrastructures régionales (transports, communications, zones industrielles, universités, hôpitaux, etc...).

— La seconde est relative aux équipements à l'intérieur des agglomérations.

— La troisième concerne l'aménagement du secteur agricole.

Ensuite, l'esquisse est transmise au Commissariat Général au plan où elle sera prise en compte par les commissions de modernisation, dans le processus de l'élaboration du plan national.

Le Commissariat général au plan après avoir étudié les esquisses adresse aux instances régionales ses observations, afin de réaliser l'harmonisation des plans régionaux avec le plan national.

2) Le programme départemental

Le programme départemental s'inscrit à l'intérieur des hypothèses financières globales notifiées par le centre aux instances régionales et suit la nomenclature des quatre catégories d'équipements (d'intérêt national, régional, départemental et local).

— Pour les équipements de la catégorie I, le département dresse une liste de ceux qui lui semblent souhaitable de réaliser pendant la durée du plan et c'est sur cette base que s'engagent les discussions entre

l'administration centrale et régionale pour le choix des projets qui seront retenus définitivement.

— Pour les équipements de la catégorie II, la proposition incombe à l'arrondissement qui les soumet au groupe d'Études et de Programmation (GEP) de la Direction Départementale de l'Équipement.

Le GEP inscrit au Programme Départemental les propositions qui lui semblent les plus plausibles et les plus urgentes.

— Enfin ce qui concerne les équipements de la catégorie III et IV, les propositions émanent également des arrondissements et sont transmises par le sous-préfet aux responsables du Programme Départemental après leur harmonisation.

Une fois terminé, le programme départemental est présenté à la Commission locale d'Aménagement et d'Urbanisme, constituée pour la réalisation des Programmes de Modernisation et d'Équipement sous l'autorité du Préfet. Enfin, le programme départemental est soumis au Conseil Général avant d'être transmis aux instances régionales pour servir comme base pour l'établissement du PRDE.

3) Le Programme Régional de Développement et d'Équipement

Le PRDE est élaboré par les instances régionales après le vote du plan, et il se caractérise par son aspect financier, tandis que les tranches régionales insistaient surtout sur la programmation physique. Mais le PRDE emploie cette dernière dans le cas des programmes bénéficiant d'une déclaration de priorité.

Le PRDE comporte deux parties :

— La première développe et complète des orientations de l'esquisse relative au développement industriel, agricole et touristique, dans le cadre des prévisions nationales.

— La deuxième partie est relative à la programmation des équipements publics. La circulaire ministérielle du 24 juin 1970 modifie le classement des équipements publics et détermine la responsabilité de programmation des instances régionales et centrales.

Cette classification a été consacrée juridiquement par le décret n° 70-1047 du 13 novembre 1970.

Désormais les équipements publics sont classés en quatre catégories. Cette classification détermine à la fois les responsables de la programmation.

— Les équipements de la catégorie I concernent les objectifs nationaux et sont programmés et réalisés par le centre. Les régions sur le territoire desquelles sont exécutés ces investissements ne possèdent qu'une compétence consultative.

— La catégorie II concerne des objectifs mixtes, à la fois nationaux et régionaux. La programmation

de ces équipements est le fait des instances régionales après avis de l'administration centrale.

— La catégorie III est relative aux équipements qui concourent à la réalisation d'objectifs au niveau départemental. La responsabilité de leur programmation appartient aux instances départementales: la région n'intervient que pour en assurer la coordination et la cohérence.

— Enfin, les équipements de la catégorie IV concernent les communes qui assument la responsabilité de leur programmation au moyen des plans d'Équipement et de modernisation (PME). Dans ce cas, le plan national n'intervient que par une prévision financière globale.

Le contenu de la programmation des équipements comporte aussi bien une programmation physique qu'une programmation financière:

— La programmation physique concerne l'étude technique des équipements, les détails de leur réalisation, leur détermination précise, etc...

— La programmation financière comporte la prévision des dépenses et des sources de financement (subventions, fiscalité locale, autofinancement, emprunts).

La procédure d'élaboration du PRDE est la suivante :

1) Après le vote du plan, le commissariat général du plan notifie aux régions les investissements de la catégorie I qui seront réalisés sur son territoire, ainsi que les crédits globaux pour les autres catégories. Cette notification oblige l'Etat vis-à-vis des régions.

2) Les instances régionales, après avis des Organes délibérants de la région et du département, notifient le PRDE du Commissariat du Plan.

3) Enfin, ce dernier adresse ses observations aux instances régionales qui modifient le PRDE en conséquence.

4) Le budget prévisionnel

Le budget prévisionnel est un document qui contient les besoins des régions en autorisation des programmes et constitue l'instrument essentiel pour la régionalisation de la loi des finances. Le budget prévisionnel constitue en quelque sorte la projection financière annuelle du PRDE, puisque ses prévisions sont fondées sur ce dernier.

La procédure d'élaboration du budget prévisionnel comporte plusieurs étapes où un courant continu d'informations s'établit entre le centre et les régions.

Dans une première étape les ministres adressent leurs instructions aux préfets de région. Ces derniers doivent fonder leurs propositions sur les prévisions du PRDE. Chaque proposition est accom-

pagnée du montant d'autorisation de programme nécessaire.

Dans une deuxième étape, les directions départementales des ministères préparent les propositions concernant leur secteur. Pour ce faire, elles se réfèrent au programme départemental, et aux PMF.

Dans la troisième étape, chaque service régional des ministères collecte les propositions des services départementaux et en fait la synthèse en réduisant l'ensemble des propositions au montant déterminé par le préfet de région pour son secteur.

Ensuite, le préfet de région assisté de la Mission, collecte les synthèses sectorielles pour en faire une proposition globale.

Enfin, dans une dernière étape, la CAR et le Conseil Régional établissent le budget prévisionnel définitif de la région qui est adressé au Ministre de l'économie et des finances au CGP à la DATAR. D'autre part chaque ministre reçoit les propositions concernant son département.

5) Articulations entre la planification nationale et la régionalisation

La nouveauté du VI^e Plan a été l'étroite articulation entre les deux procédures de planification nationale et régionale. À cette fin, ont été mises en plan des procédures de consultation entre les instances nationales et régionales assurant la coordination à chaque phase du processus de la planification. Ainsi, tout le long de cette dernière, un courant continu d'information s'établit entre le centre et les régions.

1^{ère} phase: Détermination des grandes options

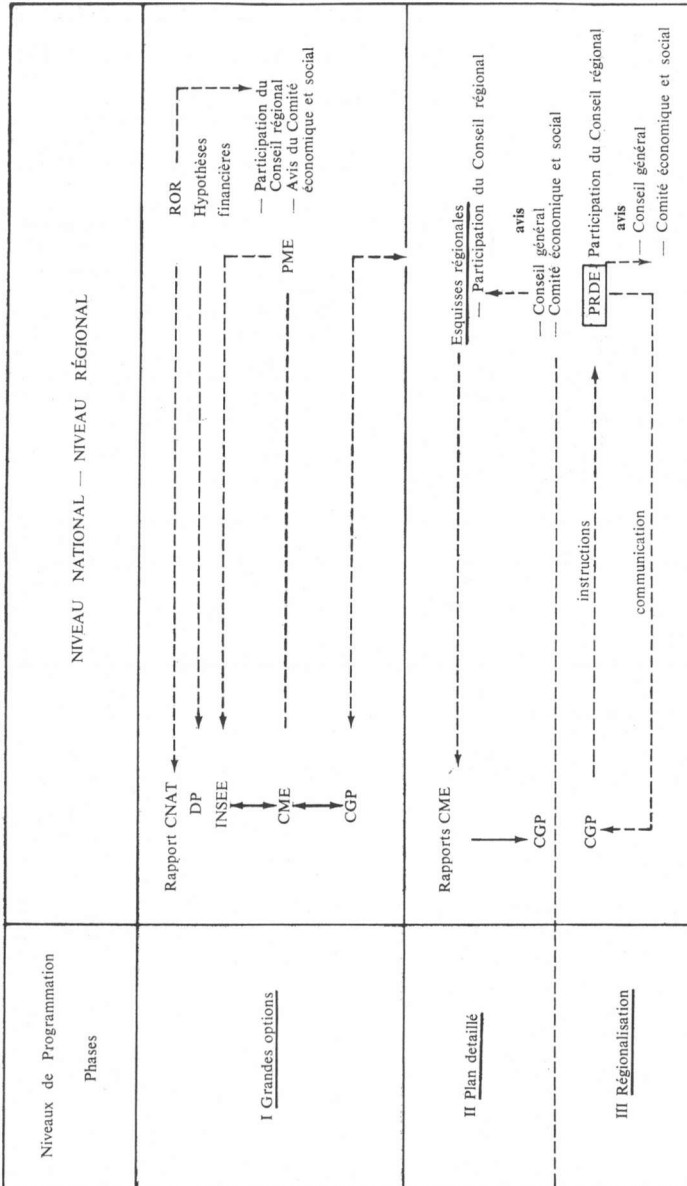
Avant que les instances centrales de planification se mettent au travail, elles reçoivent les rapports d'orientation régionale (ROR) établis par les Préfets de région.¹ Ces documents fournissent aux instances centrales (CGP, DP, INSEE, CNAT, CME), des informations utiles pour la préparation des grandes options du plan. D'autre part, un premier jeu d'hypothèses financières est établi par le préfet de région sur la base des propositions départementales et adressé à la direction de la Prévision (DP).

2^{ème} phase: Elaboration du plan

Une fois les grandes options approuvées par le Parlement, les instances régionales adressent au Commissariat général du plan les esquisses régionales établies sur la base des instructions du 29 juillet 1971

1. Avec la participation du Conseil Régional, et du Comité Economique et Social.

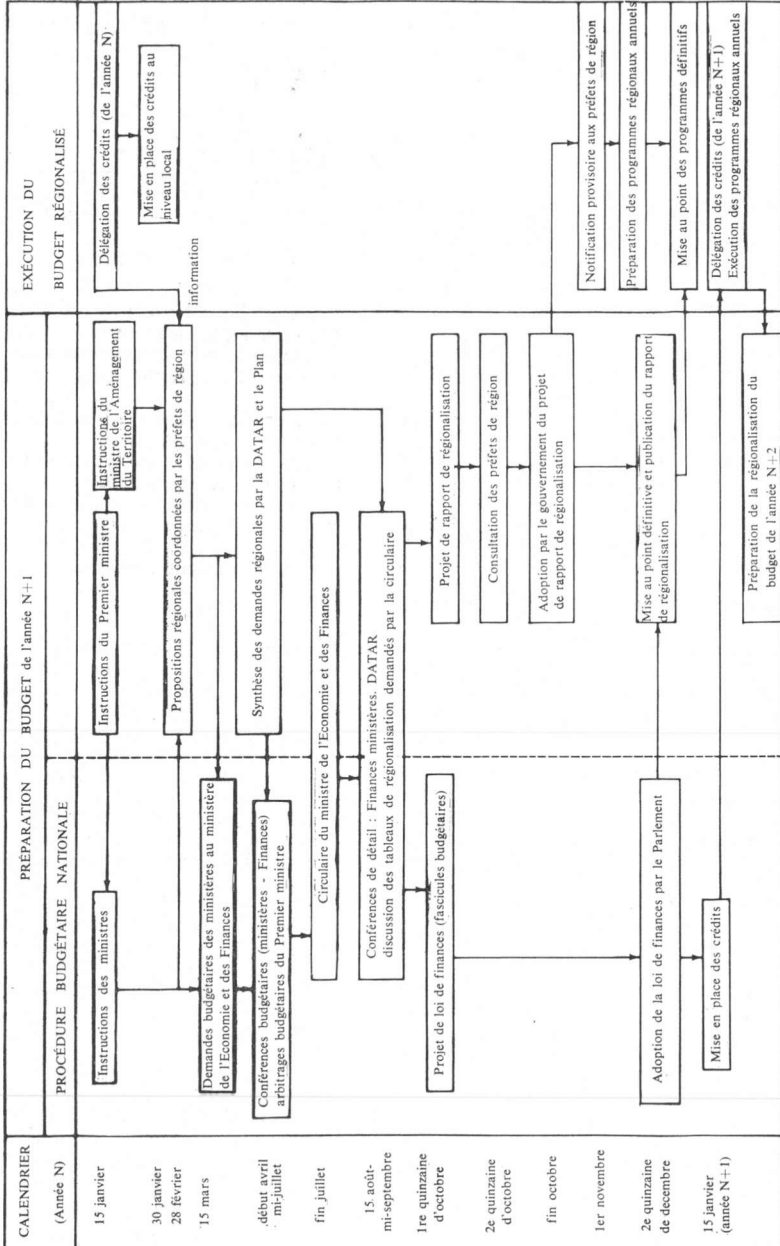
Articulations entre la planification nationale et la régionalisation



CGP = Commissariat Général du Plan
 CNAT = Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire
 CME = Commission de Modernisation et d'Équipement
 DP = Direction de la Prévision

INSEE = Institut National de la Statistique et des Études Économiques
 PRDE = Programmes Régionaux de Dével. et d'Équipement
 ROR = Rapports d'Orientation Régionale

Les diverses phases de la régionalisation du budget



et les cadres financiers déterminés par l'administration centrale. Les esquisses sont adressées en même temps aux Conseils Généraux pour avis. Ensuite, elles sont révisées au niveau régional en fonction des observations des instances nationales et départementales.

3^{ème} phase: Après le vote du plan

Cette dernière phase qui débute après le vote final du plan, commence avec l'établissement des programmes régionaux de développement et d'équipement (PRDE) sur la base des instructions du 29 juillet 1971, des directives particulières à chaque région et des cadrages financiers calculés à partir du plan voté.

Les PRDE sont ensuite communiqués du Commissariat général du plan qui présente ses observations.

Avec la régionalisation instaurée par le VI^e plan, une planification intégrée fait son apparition où les plans de chaque niveau territorial (PDE; PRDE; PME) sont fonctionnellement liés entre eux et avec le plan national.

deuxième partie: mécanismes de mise en oeuvre de la régionalisation

Le dispositif de l'élaboration des plans régionaux qui vient d'être étudié, serait incomplet s'il n'était pas suivi d'une déconcentration correspondante au stade de l'exécution des programmes d'investissements publics. La déconcentration au niveau de l'élaboration des plans régionaux, implique nécessairement la déconcentration au niveau de leur réalisation.

Un principe fondamental de la Science Administrative veut que les décisions soient prises au niveau de leur exécution et par une seule autorité administrative déconcentrée, connaissant mieux que l'administration centrale les réalités locales. L'application de ce principe contribue à la rapidité, à l'efficacité de l'action administrative et débarrasse l'administration centrale des tâches de gestion qui peuvent être assumées par l'administration déconcentrée.

Les décrets du 13 novembre 1970 instituent la déconcentration aussi bien au niveau de la prise des décisions relatives à la réalisation des équipements publics qu'au niveau du contrôle financier.

Analytiquement, les principes posés par les décrets sont les suivants:¹

1. M. Auffret — V. Mény: «La déconcentration des investissements publics» in *Administration* 1972, p. 39. F. Lefèvre: «La déconcentration des décisions de l'Etat en matière d'équipements publics» in *Moniteur des Travaux Publics*, 2/1/1971.

— Classification des équipements publics en quatre catégories (nationaux, régionaux, départementaux et locaux).

— Financement des trois dernières catégories par des dotations globales.

— Attribution aux Préfets de région du pouvoir d'individualiser les opérations à réaliser.

— Transfert aux préfets, pour la réalisation des équipements publics, des pouvoirs appartenant aux ministres en vertu des textes réglementaires.

— Déconcentration du contrôle financier.

1) Classification des équipements publics

Le classement des équipements publics en quatre catégories institué par le décret du 13/11/1970 a été réalisé de façon exhaustive par le décret 70-1222 du 13 décembre 1970, qui répartit toutes les catégories possibles d'équipements publics en quatre classes. Ainsi le critère de la classification n'est pas fondé sur un principe général, mais il résulte d'un catalogue approuvé par décret.

L'appartenance d'un équipement public à l'une des quatre catégories résulte automatiquement par référence au catalogue annexé au décret. Par conséquent, en l'absence d'un critère général de classement, la méthode suivie par le décret du 23/12/1970, devient plus ou moins arbitraire.

2) Dotations globales

L'article 2 du décret 70-1047 du 13 novembre 1970 dispose que les autorisations de programmes relatives aux équipements des catégories II, III et IV, sont déléguées globalement aux Préfets qui décident de leur individualisation.

La délégation est accordée sur la base du PRDE et plus spécialement de sa deuxième partie relative aux prévisions financières concernant les investissements publics. Les délégations doivent être globales et ne doivent pas comporter de liste des ouvrages à réaliser. Ainsi, pour chaque catégorie d'équipements (ex. hôpitaux, écoles, etc.) la région reçoit une dotation globale dont l'individualisation incombe aux autorités locales et non au ministre. En quelque sorte, les dotations globales constituent la projection financière du PRDE qui constitue lui-même la projection spatiale du plan national.

3) Procédures d'attribution des dotations globales

a) Sur la base des prévisions financières du PRDE les Préfets de région adressent aux ministres avant l'élaboration du budget de l'année, leurs propositions relatives aux crédits nécessaires pour le financement des équipements publics de leur région. Ces propositions ont lieu dans les limites des prévi-

sions financières communiquées par les ministres.

Dans la procédure d'établissement des propositions financières des Préfets, participent les membres de la Conférence administrative régionale, ainsi que les représentants des communautés urbaines qui soumettent aux Préfets des contrats de plan pour le financement de leurs programmes d'équipements.

De cette façon se réalise l'harmonisation entre les programmes locaux et régionaux, harmonisation d'autant plus nécessaire, étant donné que le financement des programmes locaux ne se fait pas au moyen de crédits spéciaux, mais par les dotations globales accordées à la région. Puisque donc le programme local s'intègre du programme régional, leur harmonisation financière a priori devient une nécessité.

b) La synthèse des propositions financières des Préfets, se réalise ensuite par les comités interministériels auxquels participent les ministres intéressés, le ministre des finances et les représentants du Commissariat général du Plan et de la DATAR.¹

Le cas échéant, le premier ministre procède aux arbitrages nécessaires. Les Préfets de région participent aux discussions concernant leur région.

c) Ensuite, simultanément avec l'établissement du projet du budget, on établit le projet de régionalisation de ce dernier qui est communiqué aux Préfets de région. Sur la base de ce projet, les Préfets de région peuvent déclencher la procédure de préparation de l'exécution des équipements publics en adressant des instructions appropriées aux services intéressés.

d) Après le vote du budget par le Parlement, le projet de régionalisation du budget est publié et devient définitif. Sur la base de ce projet les ministres attribuent des dotations globales aux Préfets de région. C'est à ce moment que sont conclus les contrats de plan entre les communautés urbaines et l'Etat représenté par les Préfets.²

4) Individualisation des investissements

Le décret du 13/11/1970 pose le principe selon lequel seuls les Préfets pourront décider de l'utilisation des dotations globales relatives aux investissements des catégories II, III, IV.

Ainsi, les responsabilités de l'exécution des équipements publics sont réparties de la façon suivante:

a) *Le ministre*, pour les équipements des catégories II et III adresse une délégation d'autorisation de programme aux Préfets de région. Les délégations doivent être établies en deux séries distinctes con-

cernant respectivement les investissements de la catégorie II dont l'individualisation incombe au Préfet de région, et les investissements de la catégorie III qui sont individualisés par le Préfet du département. Ces délégations sont visées par le contrôleur financier auprès du ministre. En ce qui concerne les opérations de la catégorie I, elles sont individualisées directement par le ministre.

b) *Le Préfet de Région*, pour les équipements de la catégorie II, décide de l'utilisation des autorisations de programme en *individualisant* et en *subdéléguant* par opérations aux ordonnateurs secondaires sous couvert des Préfets. En ce qui concerne les opérations de la catégorie III, le Préfet de région subdélègue par masses globales aux départements. Ses décisions sont visées par le Trésorier Payeur Général qui s'assure que les répartitions restent dans les limites de la délégation ministérielle.

c) *Le Préfet du département*, individualise les équipements de la catégorie III par opération. En ce qui concerne les équipements de la catégorie IV, il reçoit directement des délégations d'autorisation de programme de la part des ministres et procède aux individualisations.

5) Déconcentration du contrôle financier

La déconcentration relative à la réalisation des équipements publics implique logiquement la déconcentration du contrôle financier de l'engagement des dépenses. A partir du moment où l'engagement de la dépense devient déconcentré, il est normal que le contrôle financier suive lui aussi le courant de la déconcentration afin d'éviter les vices et vient des dossiers, préjudiciables à la marche rapide des affaires. C'est sur la base de ces considérations que le décret n° 70-1049 du 13 novembre 1970 a institué un contrôle financier déconcentré au niveau local.

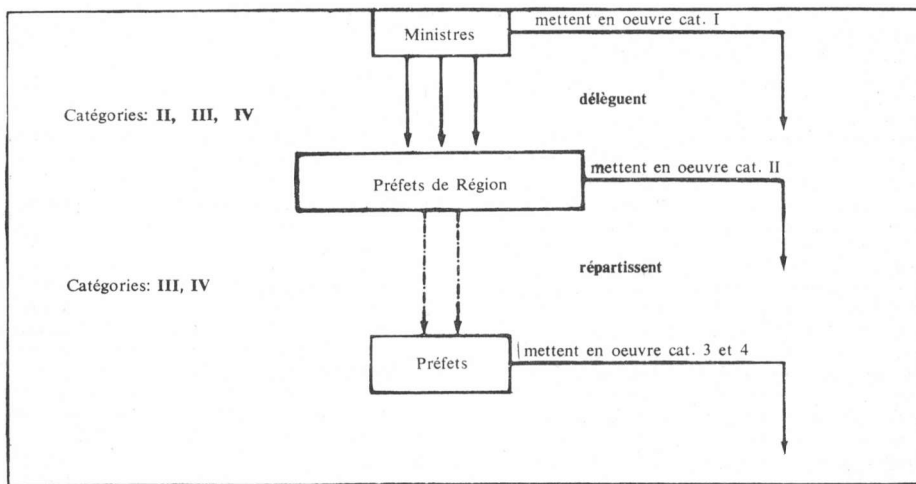
Les principes institués par le décret sont au nombre de deux: *déconcentration* et *allègement* du contrôle.

a) Déconcentration du contrôle

Les actes des autorités déconcentrées susceptibles d'engager financièrement l'Etat sont soumis à un contrôleur financier implanté dans chaque département. Celui-ci exerce un contrôle de simple régularité à l'exclusion de tout examen d'opportunité. Ce contrôle financier est exercé par le Trésorier Payeur Général du département qui collabore déjà avec les ordonnateurs secondaires. La déconcentration du contrôle ne devant pas avoir pour effet de le multiplier, il est prévu (art. 4) que les opérations de contrôle ne pourront intervenir qu'une seule fois et ne feront jamais double emploi avec le contrôle financier central.

1. Délégation à l'Aménagement du Territoire et l'Action Régionale.

2. Ce système de financement a été institué par le décret du 23 décembre 1970 V. Pimont: Les contrats de plan, RSF 1971.



La déconcentration des décisions relatives aux investissements publics selon le décret du 13/11/1970.

b) Allègement du contrôle

Le contrôle déconcentré est en principe exercé a posteriori. Mais pour les affectations l'autorisation de programme et les actes autres que ceux qui sont définis par l'arrêté du 15 janvier 1971 du Ministre des Finances (J.O., 30/1/1971 p. 1015) le contrôle s'exerce à titre préalable. Cependant il est très différent dans sa forme et dans son esprit, du contrôle financier classique. D'une part il s'agit non pas d'un visa, mais d'un avis qui a pour objet d'éclairer la décision de l'ordonnateur et de faciliter l'exercice du contrôle a posteriori.

D'autre part, cet avis ne lie pas l'administrateur qui pourra toujours passer outre à un avis défavorable. Une seule exception est prévue à cette règle: celle où l'avis défavorable est fondé sur la non-disponibilité des crédits.

Enfin, pour ne pas entraver l'action administrative il est prévu que le contrôleur financier devra donner son avis dans un délai de 15 jours suivant la réception de la demande.

Les décrets du 13 novembre 1970 que nous venons d'analyser visent à combattre la centralisation excessive de l'administration française et plus particulièrement dans le domaine des investissements publics, point névralgique pour la planification.

Le principe fondamental institué par les décrets

est l'octroi des compétences décisives, relatives aux équipements publics, aux autorités administratives situées au lieu de la réalisation de ces équipements.

Le domaine des compétences déconcentrées est d'ailleurs protégé par le mécanisme «antiremontée» de l'article 6 du décret 70-1047.

Mais les premières applications de la réforme ont montré que les habitudes bureaucratiques de l'administration empêchent la réalisation complète de la déconcentration. Ainsi, le pouvoir accordé au préfet de région en ce qui concerne la répartition des dotations globales, devient platonique lorsque ces dotations, en violation du décret, ne sont pas globales mais individualisées, comportant en plus la liste des équipements à réaliser.

Cette pratique administrative illégale aboutit finalement à court-circuiter la réforme profonde voulue par les auteurs du décret du 13 novembre. Quoique les textes soient clairs et formels en ce qui concerne le caractère global et non individualisé des dotations, l'administration centrale continue comme dans le passé, d'accorder des dotations individualisées, en adressant aux Préfets de Région des instructions détaillées désignant de façon impérative les travaux qui doivent être financés par les dotations.

Finalement, cette pratique administrative illégale arrive à contrecarrer la déconcentration. Ce phénomène confirme, encore une fois, le principe de la scien-

ce administrative selon lequel l'Administration est relativement indépendante du pouvoir politique et peut bloquer les décisions gouvernementales. Ce qui plus est, l'administration centrale, en usant de son pouvoir hiérarchique arrive à mettre en échec le principe de l'article 6 du décret n° 70-1047 du 13/11/1970 selon lequel les compétences étatiques relatives à l'élaboration et à l'exécution des équipements à caractère régional départemental et local ne peuvent être déléguées qu'au Préfet.

Etant donné que les Préfets sont soumis au pouvoir hiérarchique des ministres qui peuvent leur adresser des instructions en ce qui concerne l'exercice des compétences déconcentrées, il appert que l'article 6 du décret 70-1047 se trouve en contradiction avec le principe du contrôle hiérarchique et par conséquent, la déconcentration voulue par le dit décret devient problématique. Ainsi, malgré l'article 6, rien n'empêche les ministres dans l'exercice de leur pouvoir hiérarchique, d'adresser des instructions aux préfets, et d'évoquer les dossiers. De cette façon, l'exercice du pouvoir hiérarchique permet une remontée clandestine, que l'article 6 a voulu empêcher.

conclusion

Le dispositif administratif de la planification régionale française que nous venons d'esquisser, est remarquable par sa capacité «intégrative» et ceci mal-

gré les quelques déformations bureaucratiques, inévitables que nous avons signalées. Les procédures nationales et régionales de planification sont intégrées au moyen de structures et de procédures pertinentes.

Et c'est là que réside le mérite du «modèle»: la liaison fonctionnelle et directe des deux niveaux de planification. On ne peut en effet concevoir des politiques régionales de développement d'une façon autonome sans les intégrer à la planification nationale. La région n'a pas d'autonomie par rapport au pays, et ce dernier à son tour dépend du développement de ses régions.

C'est le mérite du modèle français d'avoir saisi ce principe. Le dispositif de la planification régionale amorce une planification spatiale à plusieurs niveaux, intégrée, où chaque niveau territorial supérieur constitue en quelque sorte la synthèse des niveaux inférieurs.

Cette technique est éminemment opérationnelle: Sur le plan de la conception du développement, la tâche de l'autorité centrale s'allège, et son information devient plus précise.

Sur le plan de l'exécution, il devient possible de contrôler les unités inférieures sur la base d'un programme précis, ce qui correspond aux conceptions du «management» moderne.

Fort-de-France, le 22/11/1972.

C'est beaucoup de faire renaître nos anciennes provinces, aménagées à la moderne sens la forme de régions; de leur donner les moyens nécessaires pour que chacune règle ses propres affaires tout en jouant son rôle à elle dans notre ensemble national; d'en faire des centres où l'initiative, l'activité, la vie, s'épanouissent sur place... C'est beaucoup d'associer la représentation des activités productrices et des forces vives de notre peuple à toutes les mesures locales et législatives concernant son existence et son développement.

Charles de Gaulle, allocution radiodiffusée et télévisée, prononcée le 25 avril 1969 in «Discours et messages».