

ASPECTS JURIDIQUES ET FINANCIERS DE LA PLANIFICATION FRANCAISE

Prof. C. A. Colliard
Université de Paris

Les Etats à économie socialiste comportent comme pièce essentielle le Plan et dans ces Etats le budget annuel n'est qu'une pièce de ce Plan. C'est ainsi qu'en U.R.S.S. des Plans, dits plans quinquennaux, sont depuis fort longtemps successivement établis.

En France c'est sous la pression des circonstances qu'en 1945 on a vu apparaître une planification sous une forme d'ailleurs modeste : celle du Premier Plan de modernisation et d'équipement.

Depuis cette date un certain nombre de réalisations doivent être signalées et la planification économique s'est introduite dans notre pays. Elle demeure d'un type tout à fait différent de celui de la planification soviétique ou de celle des Etats à économie collectiviste. Le plan français se trouve essentiellement être un plan d'incitation et sa portée juridique n'est pas très rigoureuse.

Le système français est celui dit de la planification «souple». La loi du 30 novembre 1965 portant approbation du Plan de développement économique et social, dit V ème plan donne de la planification française une bonne définition qui apparaît dans son article unique : «le V ème plan, dit plan de développement économique et social, annexé à la présente loi est approuvé *comme cadre des programmes d'investissement pour la période 1966 - 1967 et comme instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social*».

Une formule indentique était contenue dans une loi du 4 août 1962 relative au Quatrième Plan.

Les formules essentielles qui constituent la définition sont, on le voit : cadre des programmes d'investissements d'une part,

instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social d'autre part.

Les plans français n'ont pas, à la différence des plans soviétiques, un caractère *impératif*, ils sont, au contraire, *indicatifs*.

Il s'agit de textes élaborés par les pouvoirs publics, selon certaines procédures, qui définissent et décrivent les perspectives générales d'une évolution économique, à une période de temps donnée et déterminent, dans ce cadre général, les objectifs qu'il est souhaitable d'atteindre selon un certain rythme de croissance. Les entreprises sont ainsi incitées à agir d'une certaine manière, mais les entrepreneurs privés gardent leur liberté d'action, les entreprises nationalisées pouvant, au contraire, voir leur activité étroitement conditionnée par des décisions administratives ou des dotations financières.

Une présentation générale des tentatives et réalisations françaises dans le domaine de la planification doit se faire en précisant d'une part l'évolution dans le temps et en marquant l'existence de deux formes distinctes de planification, l'une se situant dans un cadre national, l'autre dans un cadre régional.

La planification nationale a précédé d'une dizaine d'années les tentatives de planification régionale et par ailleurs cette dernière n'a pas connu les transformations et perfectionnements apparus au niveau national, notamment depuis 1962 et les 4^{ème} et 5^{ème} plans. La formule finalement retenue est celle des techniques de localisation régionale du plan national, ce qui est une solution assez différente et la planification proprement régionale a eu tendance à se transformer en un aménagement du territoire.

— *Les plans nationaux*

Depuis 1946, cinq Plans sont apparus successivement en France.

Le premier plan, dit «plan de modernisation et d'équipement», souvent appelé Plan Monnet, a été établi en exécution d'un décret du 3 janvier 1946. Il a été essentiellement un plan de remise en place de l'économie française afin d'effacer les ruines du second conflit mondial. Il a été, par ailleurs, consacré au développement des secteurs de base de l'économie française (houillères - électricité - sidérurgie-

cimenteries - machinisme agricole - transports) (décret du 16 janvier 1947).

Le second plan a couvert les années 1952 - 1957; il est passé des industries de base, objet principal du premier Plan, aux industries de transformation. Il s'est efforcé de prévoir et d'organiser la croissance nationale et il a fait une certaine place aux aspects régionaux du développement. A la notion de «secteur de base», dégagée dans le premier Plan, succède celle des «actions de base», prévues dans le second (loi du 27 mars 1956).

Le troisième Plan (1958 - 1962) est d'une technique plus évoluée; il met en place, en effet, un appareil prévisionnel et un appareil de contrôle, car il est centré sur la notion de croissance économique. Il fut complété et modifié en 1960 par un «*plan intérimaire*».

Le quatrième Plan est intitulé «plan de développement économique et social» (loi du 4 août 1962). Il présente des aspects plus complexes, définit des objectifs quantifiés globaux, se propose de promouvoir l'expansion économique des régions.

L'élaboration d'un *cinquième Plan* a été entreprise en 1964. Le cinquième Plan comporte le vote par le Parlement de deux lois; la première, du 22 décembre 1964 a approuvé les principales opinions qui commandent la préparation du plan, la seconde, du 30 novembre 1965 qui approuve le plan lui-même. Il doit couvrir la période 1965 - 70, donc s'étendre sur cinq années et non sur quatre comme les plans précédents, à l'exception du premier. Il comporte, en outre, une perspective plus lointaine en envisageant un «horizon 1985» économique en distinguant des hypothèses différentes.

Un trait fondamental du cinquième Plan doit être l'adjonction à la planification en volume d'une programmation indicative en valeur qui complète la première en faisant application d'évolution de prix et de revenus compatibles avec la réalisation des objectifs économiques, politiques et sociaux du plan.

Du point de vue institutionnel, la planification française a été envisagée dans un certain nombre de textes. Leur évolution se présente de la manière suivante :

Deux décrets des 3 janvier 1964 et 16 janvier 1967 ont fixé l'établissement du premier Plan, qualifié de «Premier Plan d'ensemble

pour la modernisation et l'équipement économique de la métropole et des territoires d'outre-mer». Ces textes ont fixé par ailleurs les attributions du *Commissaire général du Plan*.

Les textes constitutionnels successifs n'ont réservé qu'une place mineure aux institutions du Plan. La Constitution du 27 octobre 1946, dans son article 25, prévoyait formellement le Plan économique national, puisque, selon cet article, «le Conseil économique était obligatoirement consulté par le Conseil des Ministres sur l'établissement d'un Plan économique national ayant pour objet le plein emploi des hommes et l'utilisation rationnelle des ressources matérielles». La Constitution du 4 octobre 1958 prévoit également, dans son article 70 que «tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social est soumis pour avis au Conseil économique ou social».

La Constitution actuelle se borne à cette brève allusion et la question se pose de savoir si le Plan est du domaine de la loi ou du domaine du règlement. L'article 34 ne concerne que les lois de programme et ne vise pas explicitement le Plan. Des déclarations ministérielles ont indiqué que le Plan économique, qui devait devenir le Quatrième Plan, serait soumis au Parlement.

Deux textes réglementaires ont prévu en 1961 la création d'organismes concernant le Plan. Un arrêté du 11 juillet 1961 a ainsi créé un Comité interministériel du Plan de développement économique et social. Un décret du 12 juillet 1961 a institué un Conseil supérieur du Plan. Ces institutions d'ailleurs avaient été prévues antérieurement, mais étaient tombées en désuétude.

— *Les plans régionaux*

La planification régionale est apparue plus tardivement que la planification nationale. Elle a pour origine un décret du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de «programmes d'action régionale établis en vue de promouvoir l'expansion économique et sociale des différentes régions». Ces programmes ont, par la suite, changé de dénomination et sont devenus en 1958 «plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire».

Il existe actuellement 14 plans régionaux. Le premier qui date de 1956 concerne la Bretagne, le dernier en date a été publié en janvier 1964. Il est relatif à la Bourgogne.

Ces plans consistent, malgré leur nom, en un simple inventaire régional. Ils sont une «leçon de géographie économique et humaine», dépourvue de prévisions chiffrées, de vues prospectives.

La formule des plans régionaux ne peut être considérée comme ayant constitué un succès, la solution dite des «tranches opératoires» (qui sont appelées maintenant tranches régionales), qui est fondamentalement distincte, apparaît comme une sorte de palliatif.

Notre étude se bornera à celle des plans nationaux, afin d'éviter une présentation trop complexe.

Elle sera conduite en distinguant l'élaboration du plan d'une part, l'exécution du plan d'autre part.

I — Elaboration du plan

Sous l'expression «élaboration du plan» nous voudrions présenter la préparation et ensuite l'adoption du plan.

Les problèmes, qui se posent, portent sur les procédures, mais aussi sur des structures administratives.

Le problème de la planification étant nouveau, il a été résolu par des solutions nouvelles, lors qu'il s'agit de la préparation, par des formules classiques au contraire, lorsqu'il s'agit de l'adoption.

A — LA PRÉPARATION DU PLAN ET LES SOLUTIONS NOUVELLES

Les solutions nouvelles qui ont été imaginées sont dominées par deux idées essentielles : des services administratifs extrêmement légers, des organismes consultatifs où les Fonctionnaires sont en très petit nombre. Les éléments administratifs sont donc très limités.

Il existe essentiellement trois types d'organes : le Commissariat général lui-même, les Commissions de modernisation, enfin le Conseil supérieur et le Comité interministériel.

Depuis 1962, le Commissariat a été rattaché aux services du Premier ministre. Il porte depuis 1960 le nom de «Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité».

Dans le régime de la démocratie parlementaire de la IV^{ème} République, le Commissaire au Plan était non pas un ministre, mais

un haut fonctionnaire, ainsi soustrait aux vicissitudes gouvernementales, ce qui l'assurait de la permanence dont il avait besoin pour remplir la mission qui lui était confiée. Le premier Commissaire au Plan a été M. Jean Monnet, en août 1952; M. Hirsch lui succéda en janvier 1959; M. Pierre Massé devait devenir à son tour Commissaire général au Plan.

a) Le Commissariat général au Plan

Créé par le décret du 3 janvier 1946, le Commissariat général au plan est chargé de préparer le Plan et de le soumettre ultérieurement au Gouvernement. Il est également chargé de veiller à l'exécution du Plan et de rendre compte des résultats ou incidences qui se sont produits.

Initialement le Commissariat général au Plan relevait du Chef du Gouvernement et cette solution semblait assez naturelle, puisque le Plan était destiné à assurer la coordination de la politique économique. Mais précisément, dans la mesure où il s'agissait de problèmes économiques, le Commissariat au Plan a été revendiqué par le Ministère des Finances.

Le commissaire général est nommé par décret et il est assisté par divers services. Ce qui caractérise ces services, c'est qu'ils sont en très petit nombre. L'appareil administratif du Plan est des plus modestes; il comporte une cinquantaine de personnes de formations très diverses et qui travaillent auprès du Commissaire général sous l'impulsion d'un secrétaire général et d'un Commissaire général adjoint.

A côté de l'administration du Commissariat au Plan, divers organismes ont un certain rôle dans la planification économique: c'est le cas des divers services économiques créés dans les Ministères; c'est aussi le cas de certains organismes de recherche comme l'Institut national d'études démographiques (INED), et enfin le Centre de recherche et de documentation sur la consommation (CREDOC). Une collaboration s'institue entre les services du Commissariat général et ces divers organismes.

b) Les Commissions de modernisation

Il s'agit d'organismes constitués pour la préparation de chaque Plan sur proposition du Commissaire général au Plan, par décret contresigné par les ministres des finances et des affaires économiques.

Ce qui caractérise les Commissions de modernisation, c'est qu'elles ne sont pas constituées uniquement par des fonctionnaires; elles regroupent en effet des fonctionnaires en petit nombre et des représentants des organisations syndicales et professionnelles auxquels peuvent s'adjoindre d'ailleurs des experts.

Pour la préparation du troisième Plan, il avait été constitué 19 Commissions qui groupaient environ 600 personnes, dont moins de 150 fonctionnaires ou représentants de l'Administration. Pour le quatrième Plan (1962 - 1965) le nombre des commissions a été accru, elles sont 24 et l'ensemble des personnes qui participent à leurs travaux est de l'ordre de 3000.

Les commissions de modernisation sont généralement classées en Commissions dites verticales et Commissions horizontales.

Les commissions verticales sont constituées chacune pour un secteur principal, par exemple l'agriculture, l'artisanat, les corps gras, la sidérurgie... Elles sont chargées d'élaborer les programmes du Plan par secteurs d'activité économique.

Les Commissions horizontales étudient les propositions qui sont formulées par les Commissions verticales et sont chargées de veiller au maintien de l'équilibre. Ainsi existe-t-il une Commission générale du financement qui s'efforce d'harmoniser les prévisions concernant les ressources et les besoins de financement. Ainsi la Commission de la main-d'oeuvre s'efforce de prévoir les besoins en main-d'oeuvre et les disponibilités de chaque région.

Les commissions de modernisation sont subdivisées en groupes de travail, qui sont véritablement les éléments de base. Par exemple, la Commission de modernisation concernant les industries de transformation est subdivisée en une cinquantaine de groupes de travail qui analysent les industries diverses. D'autres groupes de travail dans d'autres commissions de modernisation, sont chargés d'étudier des besoins différents d'un même secteur d'activité. Les groupes de travail débordent très largement des commissions et le personnel des groupes de travail représente, au point de vue des effectifs, à peu près le double du personnel utilisé dans les commissions de modernisation.

La présence au sein des groupes de travail et même au sein des Commissions de modernisation de personnes dont les activités prin-

cipales sont diverses et qui, pour la plupart d'entre elles, n'appartiennent d'ailleurs pas à l'Administration, a pour effet de rapprocher la planification de la vie réelle et de faire participer les différents secteurs de la vie économique à l'établissement des projets de planification.

Parmi les représentants des activités économiques, une place importante doit être réservée aux représentants des syndicats professionnels. Pendant longtemps, les syndicats professionnels ont adopté une attitude réservée et quelquefois d'ailleurs certains syndicats n'ont pas été invités à participer aux travaux de ces Commissions. La C. G. T. a participé avec les autres syndicats aux travaux du IV^{ème} Plan.

c) Conseil supérieur et Comité interministériel

Un conseil de Plan avait été institué en 1946; il groupait des ministres et des personnalités choisies en raison de leur compétence. Il ne fut guère réuni et en 1953 on créa deux organismes: un Conseil supérieur et un Comité interministériel. Deux textes de 1961 ont remodelé ces organismes, l'arrêté du 11 juillet relatif au Comité interministériel du Plan de développement économique et social, le décret du 12 juillet 1961 concernant le Conseil supérieur du Plan qui comprend 58 membres, fonctionnaires, syndicalistes, patrons, experts et techniciens. On peut douter de l'intérêt de ce Conseil, étant donné que les intéressés peuvent intervenir dans les Commissions de modernisation et que, d'autre part, le Conseil économique et social intervient pour avis.

A — LE PLAN, L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE

Si la préparation du plan met en oeuvre des organismes nouveaux la procédure d'adoption utilise les structures existantes, telles que le Gouvernement agissant par décret ou le Parlement votant la loi.

Il convient de traiter tout d'abord la question de savoir si l'adoption revêt la forme du décret ou de la loi et ensuite d'étudier la procédure actuelle de l'adoption qui se déroule en deux temps.

a) Décret ou loi ?

Les textes constitutionnels successifs n'ont réservé que de brèves allusions à la procédure d'adoption du plan.

La Constitution du 27 octobre 1946, dans son article 25, prévoyait que «le Conseil économique est obligatoirement consulté par le Conseil des Ministres sur l'établissement d'un Plan économique national ayant pour objet le plein emploi des hommes et l'utilisation rationnelle des ressources matérielles». Selon l'article 70 de la Constitution du octobre 1958 «tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social est soumis pour avis au Conseil économique et social».

C'est d'une manière empirique et fragmentaire qu'a été progressivement précisée la procédure d'adoption des plans et tout particulièrement l'intervention du Parlement dans cette procédure.

Des trois premiers plans, seul le second a été présenté aux Assemblées et approuvé par une loi du 27 mars 1956. Mais comme il portait sur la période 1954 - 1957, ce vote est intervenu alors que plus de la moitié de cette période était écoulée.

Sous la Vème République, la question s'est posée de savoir si le Plan était du domaine de la loi. L'article 34 de la Constitution dispose «des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat». Mais cette formule ne vise pas strictement les plans, car une disposition proposée par le Comité consultatif constitutionnel «le Plan économique national est approuvé par le Parlement» n'a pas été reprise dans le texte définitif et les lois de programme sont distinctes du Plan et ont une portée juridique réelle et différente.

L'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances, du 2 janvier 1959, indique dans son article 1^{er}, dernier alinéa «les plans approuvés par le Parlement définissent des objectifs à long terme».

Le 3^{ème} Plan n'a pas été soumis au Parlement et a été adopté par un décret du 19 mars 1959; le plan intérimaire qui l'a complété et modifié a été dépourvu de toute sanction même réglementaire.

C'est avec le 4^{ème} Plan qu'est réapparue l'intervention parlementaire. Le projet gouvernemental fut arrêté en septembre 1961, le Conseil économique et social a donné son avis en novembre et le projet fut transmis à l'Assemblée le 29 novembre 1961. Le débat

s'engagea devant elle en mai 1962, devant le Sénat en juillet et l'adoption fut approuvée par une loi du 4 août 1962, plus de six mois après la date où débute la période d'application.

b) La procédure d'adoption et les deux phases

Mais la loi du 4 août 1962 ne s'est pas bornée à approuver le 4^{ème} Plan, elle contient une disposition de portée générale selon laquelle à l'avenir «le gouvernement soumet au Parlement, avant d'adresser au Commissaire général au Plan ses directives, un projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options».

Ainsi, la procédure de l'intervention parlementaire doit-elle se dérouler en deux phases, l'une approuvant les principales options, la seconde constituant l'approbation finale.

Cette nouvelle procédure a été mise en oeuvre avec l'élaboration du 5^{ème} Plan. Une loi du 22 décembre 1964 a ainsi approuvé un rapport à elle annexé et concernant les principales options qui commandent la préparation du plan dans le cadre de l'aménagement du territoire et notamment celles qui concernent: l'expansion de l'économie, la répartition de la production intérieure brute entre investissement et consommation, la structure souhaitable de la consommation finale, l'orientation de la politique sociale ainsi que celle de la politique régionale».

La seconde phase, qui d'ailleurs, commence en fait avant la fin de la première, comporte l'étude du projet de plan par les commissions de modernisation, la coordination de la synthèse et, éventuellement, les arbitrages par le gouvernement, la saisie pour avis du Conseil économique et social et enfin, stade terminal de la procédure, l'approbation par le Parlement.

Pour le V^{ème} Plan cette approbation a été donnée par la loi du 30 novembre 1965. La double intervention du Parlement avec décalage dans le temps aboutit à transformer d'ailleurs l'intervention des Commissions de modernisation qui est différente selon qu'elle se situe au cours de la phase précédant l'adoption des options ou au cours de la phase postérieure au vote de la première loi approuvant les options.

Dans la première période, les Commissions procèdent en quelque sorte à ce qu'on peut appeler une recherche ouverte portant

sur les tendances générales de l'évolution économique, les variantes possibles, les infléchissements éventuels ainsi que sur les difficultés qui pourraient apparaître et sur les besoins en matière d'équipements collectifs.

Une fois, au contraire, que le Parlement a approuvé certaines options, les Commissions vont travailler dans un cadre plus étroit et plus précis tracé par le Commissariat au Plan auquel le Premier Ministre a adressé des directives reposant sur les options arrêtées par le Parlement. C'est donc sur *directives* que vont oeuvrer les Commissions. Les Commissions verticales définissent dans le cadre imparti et par branches de production, les ressources, les emplois, les moyens de production, la productivité; elles élaborent un programme d'action relatif aux améliorations des structures. Les Commissions horizontales assurent la synthèse des prévisions et des programmes. On notera que doivent être également définis au cours de cette phase, dans leur consistance et leur coût financier les équipements collectifs, c'est à dire les investissements qui semblent nécessaires pour permettre la réalisation des objectifs que l'on prévoit devoir être atteints.

II — Valeur Juridique et Financière du Plan

La nature juridique du plan, sa valeur dans la cadre général de l'ordonnancement juridique pose des problèmes, sa portée financière n'est pas non plus très précise et doit être appréciée par rapport au budget lui-même ou si l'on préfère à la loi de finances.

On étudiera donc successivement ces deux points.

A — LE PLAN, L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE

L'histoire de la planification française montre que les plans successifs ont été approuvés tantôt par décrets tantôt par des lois et que la procédure actuelle comporte depuis 1962 l'intervention du Parlement marquée par l'adoption de deux lois.

Mais si le Parlement, dans la procédure actuelle, approuve d'abord des options ensuite le Plan lui-même, il convient de remarquer que l'approbation parlementaire se présente d'une manière très particulière. Le parlement ne choisit pas une option lors de sa

première intervention, il n'adopte pas le Plan ou un plan lors de sa seconde intervention.

Son rôle est en effet beaucoup plus limité lors de chacune de ses interventions.

La première loi est relative, selon la formule de la loi du 4 août 1962, à l'approbation d'un rapport portant sur les principales options.

La portée même de la première loi votée par le Parlement dans le cadre de la procédure d'adoption du Plan, semble définie par l'article 2 de la loi du 4 août 1962 qui dispose :

«La Gouvernement soumet au Parlement, avant d'adresser au commissaire général du plan ses directives, un projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du plan dans le cadre de l'aménagement du territoire, et notamment celles qui concernent :

«L'expansion de l'économie;

«La répartition de la production intérieure brute entre investissements et consommation;

«La structure souhaitable de la consommation finale;

«L'orientation de la politique sociale, ainsi que celle de la politique régionale.

Le rapport annexé à la loi du 22 décembre 1964 insiste, dans son introduction, sur l'importance de l'intervention du Parlement; «Il s'agit d'une novation très importante dans la procédure d'élaboration et d'approbation de nos plans. Elle a été motivée, on le sait, par le souci de permettre à la représentation nationale de débattre les principales options qui commandent la préparation du plan avant que celle-ci ait pris la forme d'un document achevé. L'opinion du Parlement pourra ainsi trouver, plus largement que dans le passé, une expression qui marquera utilement la suite des travaux d'élaboration du plan. Pour qu'il en soit ainsi cependant, il est nécessaire que la discussion parlementaire se situe au niveau des principales options.

C'est pourquoi le présent document, destiné à servir de base à cette discussion, a le caractère d'un rapport d'orientation générale.

Il n'est pas et il ne saurait être le plan lui-même. En particulier, il s'abstient délibérément de mentionner des opérations individualisées même de grande importance.

Les directives que le Gouvernement se propose d'adresser au commissaire général pour la suite des travaux d'élaboration du V^{ème} Plan ne seront arrêtées qu'après les débats parlementaires et compte tenu de leurs enseignements.

La réalité est tout autre.

On aurait pu, en effet, concevoir que soient présentées au Parlement diverses solutions avec plusieurs taux de croissance, plusieurs politiques économiques possibles à mener avec des moyens différents. Pour le V^{ème} plan, on pouvait raisonner sur des taux de croissance de 5,5 de 6% ou au contraire sur un taux faible de 3,5. Les documents présentés reposaient sur un choix préalable d'un taux de 5%, et une brève allusion était faite, pour la repousser à l'hypothèse d'un taux de 3,5. Finalement le Gouvernement ayant choisi le taux de 5%, il s'est efforcé de le faire adopter par le Parlement.

Le Parlement ne dispose pas d'un droit d'option; il dispose du droit d'approuver ou de rejeter l'option retenue par le Gouvernement. C'est tout différent. La procédure suivie devant le Parlement a abouti également à une restriction du droit d'examen. Les délais impartis ont été très brefs. Le rapport sur les options a été présenté au cours de la session budgétaire, le Parlement n'a pas disposé de renseignements autres que ceux fournis par le Conseil économique et social, qui a adopté son avis le 23 octobre 1946 et qui avait lui-même disposé d'un délai trop court.

L'intervention du parlement s'est limitée à un vote d'ensemble. Il a été déposé des amendements, mais le Gouvernement n'a pas accepté de vote sur les amendements et a utilisé la procédure du vote bloqué.

Le Ministre des Finances a pu dire «le Gouvernement demande à l'Assemblée de se prononcer par un seul vote sur l'article unique du projet de loi dans le texte du Gouvernement».

Ce n'est pas à dire toutefois qu'il faille absolument considérer comme inutiles le débat et le vote intervenus. Le Gouvernement a indiqué qu'il tiendrait compte de certaines voeux exprimées par le

Parlement dans l'établissement de directives complémentaires qui seraient adressées au Commissariat du Plan, de manière à infléchir le rapport.

Le Gouvernement a fait devant les Assemblées une déclaration en ce sens qui a résumé l'essentiel des interventions faites, sans tenir compte d'ailleurs de toutes. Cette déclaration n'a pas fait l'objet d'un vote et elle ne reproduisait que d'une manière partielle les interventions qui avaient eu lieu. Les directives adressées au Commissariat, le 9 janvier 1965, se conformaient à la déclaration; mais la déclaration était l'oeuvre de l'exécutif et non du législatif.

Ainsi se trouvait vérifié ce qui est l'essentiel de la procédure, même au stade de l'option: le Parlement est appelé à donner son consentement à ce qu'a choisi l'exécutif, il opérera une option gouvernementale, il n'opère pas un choix parmi des options possibles.

La procédure législative est ainsi extrêmement formelle, il s'agit d'un projet de loi, et d'un projet de loi à adopter pratiquement tel quel.

La même formule se retrouve d'une manière plus rigoureuse en ce qui concerne le vote de la loi portant approbation du Plan lui-même. Puisque déjà l'option faite par le gouvernement ne doit être remise en question, alors que ce serait possible juridiquement et pratiquement, on conçoit bien que le Plan établi par les techniciens sur les directives gouvernementales qui, théoriquement tiennent compte des observations parlementaires formulées lors des débats portant sur les options, ne saurait être remis en question. C'est donc le tout ou rien. Si l'on veut un Plan, il faut prendre celui qui est présenté.

La procédure est donc, en réalité, on le voit, très particulière. Les lois sont des textes d'approbation de longs rapports, mais ces rapports sont dépourvus de portée contraignante.

Le rapport sur les options ne s'impose pas aux citoyens, mais aux organes intervenant dans la procédure de préparation du Plan. Le rapport sur le Plan ne s'impose à personne.

Le Plan n'a pas un caractère normatif, il est dépourvu de caractère obligatoire, pour les entreprises privées certainement; pour les entreprises du secteur public et même pour les administrations

publiques elles-mêmes, il n'a de portée contraignante et le cadre d'investissements qu'il peut offrir demeure flou tant qu'il n'est pas révélé financièrement or là se pose précisément le problème de la valeur juridique du Plan au niveau financier.

B — LE PLAN ET LES FINANCES PUBLIQUES

La planification française est de caractère indicatif, c'est à dire que le plan en lui-même, est dépourvu de tout caractère obligatoire du point de vue juridique. Le plan, en effet, ne comporte aucune obligation, mais il demeure évident que le Gouvernement qui a fait approuver le plan est, en quelque sorte, est lié politiquement au plan.

L'idée que le Gouvernement s'engage à exécuter le Plan, développée par le Premier ministre lors des débats en 1962 au sujet du 4^{ème} Plan, se trouve exprimée dans l'article 2 de la loi du 4 août 1962, approuvant le 4^{ème} Plan; chaque année au cours de la session d'automne, le Gouvernement communiquera au Parlement un rapport sur l'exécution du Plan. Ce rapport fera connaître les surprises pour la réalisation du Plan, les résultats obtenus, les difficultés rencontrées et les modifications qui pourraient apparaître.

On peut donc considérer qu'il existe pour le Gouvernement une obligation qui dérive du Plan, mais c'est une obligation de compte rendu et d'information qui se situe dans le cadre des rapports entre Gouvernement et Parlement.

Du point de vue financier la plan ne comporte pas non plus de caractère obligatoire.

Il n'existe d'obligation que si le plan est relancé par des textes de caractère financier qui vont préciser et définir certains de ses aspects.

On passe de la notion de plan à la notion de programme. Cette transmutation est nécessaire, mais ne jouera qu'en partie. C'est ce qu'exprime la formule employée par les lois d'approbation du 4^{ème} et du 5^{ème} Plan et qui définit le plan comme «un cadre d'investissements» d'une part, «un instrument d'orientation» d'autre part. Le plan est donc un simple cadre d'investissements. Mais les investissements ne sont décidés qu'en vertu de textes financiers spéciaux.

adoptés spécialement par le Parlement. Le plan même antérieurement approuvé ne suffit pas en lui-même. A cet égard les solutions françaises sont originales.

a) Plan et budget

Dans les Etats socialistes, à planification rigoureuse, les budgets annuels apparaissent comme des tranches du Plan. Le système français et tout à fait différent. Le système budgétaire français demeure très lié à la notion classique d'annualité budgétaire et financière.

Aucune prévision du Plan relative à la réalisation d'un programme portant sur le secteur public n'a de portée impérative. Un projet, un objectif prévu par le Plan et s'étendant sur plusieurs années, supposant des dotations budgétaires pluriannuelles ne constitue pas un cadret juridique impératif. Pour passer du simple sou-

Il prennent la forme de lois et autorisations de programmes. L'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, dans son paragraphe 6 est formel à cet égard: «Les plans approuvés par le Parlement définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme réalisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. Des autorisations, de programme peuvent être groupées dans des lois dites «lois de programme».

Selon l'article 12 de la même ordonnance, «les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation», et l'article 2 précisé bien: «Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année».

On voit, par la combinaison de ces textes, que les projets retenus ou précisés par le Plan ne deviennent des autorisations financières qu'avec l'adoption des autorisations de programme, qui sont

elles - mêmes, dans une certaine mesure, soumises encore à l'annua-
lité budgétaire.

Il convient donc d'interpréter exactement le droit positif et de ne pas se hâter de considérer que, s'agissant du secteur public ou semi - public, le Plan bouleverse les notions budgétaires traditionnelles.

Tout au plus, peut - on penser que si le Gouvernement entend exécuter le Plan, le projet de loi de finances contiendra les autorisations nécessaires et que le gouvernement s'efforcera d'en obtenir le vote, ce qui peut être facile dans certaines circonstances politiques. En outre, le Commissariat pourra intervenir dans la mesure où il est appelé à participer à la préparation du budget. Pour les financements qui sont extra - budgétaires ou qui sont réalisés par l'intervention de comptes spéciaux du Trésor, notamment du FDES, le Commissariat pourra également intervenir. Ceci peut être important pour les entreprises nationalisées dont les programmes sont marqués dans le Plan et dont les investissements, à base de fonds publics, pourront être rythmés par les organismes financiers de l'Etat selon le schéma du Plan.

b) Les tranches opératoires ou tranches régionales

Le Plan qui s'étend sur une période de 4 ans, ou pour le V^{ème} Plan de 5 ans ne comporte, comme on l'a dit, aucune autorisation d'engagement budgétaire. C'est dans le cadre des autorisations de programme qu'apparaissent les autorisations d'engagement qui comportent nécessairement une autorisation annuelle. Mais si le plan n'a pas la même portée juridique que la loi de finances, il peut comporter plus de précision dans la mesure où il détermine certains objectifs qui devaient être atteints et pour la réalisation desquels des crédits devront être prévus».

L'articulation entre le plan qui est un cadre général et les lois de finances de caractère annuel ainsi que les autorisations de programme à vision pluriannuelle apparaît récemment en France, ce que l'on a appelé, avec le 4^{ème} Plan, les tranches opératoires et avec le 5^{ème} Plan les tranches régionales du plan national. La solution française actuelle est commandée par les dispositions de Plan qui ont une valeur permanente.

Ce texte dispose: «Le projet de loi de finances sera accompagné d'une annexe générale récapitulant l'ensemble des efforts financiers prévus par le budget de l'Etat pour l'exécution des tranches opératoires décidées en application du plan de développement économique et social.

Ce document, qui devra être déposé le 1^{er} novembre au plus tard, comprend notamment :

— d'une part, la récapitulation des crédits, autorisations de programme et crédits de paiement, par secteurs économiques et sociaux;

— d'autre part, une récapitulation de ces crédits par régions de programme».

Le Gouvernement ainsi, pour les lois de finances récentes de 1966 et 1967, a présenté au Parlement en annexe au projet de loi de finances, des documents relatifs à la régionalisation des budgets d'équipement.

Ce document est très volumineux; pour la loi de finances 1967, il comprend trois tomes et plusieurs centaines de pages.

En dehors d'éléments statistiques, d'ailleurs pleins d'intérêt, il présente par secteurs d'équipement la régionalisation des financements publics au cours du dernier exercice connu (1965) et les prévisions de répartition des financements publics pour 1967.

Les solutions adoptées se présentent donc de la manière suivante:

Le Plan, en lui-même, ne comporte aucun caractère financier; il n'est pas une loi de finances pluriannuelle. Les équipements publics et eux seuls sont définis par chaque loi de finances au niveau national, et déterminés pour un volume de crédits à l'échelle nationale dans le cadre des autorisations de programme et pour chaque année.

C'est à ce niveau national et pour ces valeurs nationales qu'apparaît l'autorisation parlementaire.

Mais des documents annexés à la loi de finances, qui sont donc connus du Parlement, mais non recrutés par lui, précisent la répartition par secteurs d'équipement et par région.

La répartition interrégionale des crédits concernant les investissements publics se fait selon divers critères qui sont complexes et qui tiennent compte des considérations différentes.

On peut se fonder sur des équipements déjà existant et que l'on veut compléter, on peut vouloir réaliser au contraire un équilibre entre les régions pour atteindre un niveau analogue, on peut tenter de faire démarrer des régions retardataires.

Le 4ème Plan avait ainsi classé les régions en deux catégories, l'une relevant de la politique «d'accompagnement», l'autre de la politique «d'entraînement».

On a ultérieurement distingué les investissements opérationnels destinés à satisfaire des besoins nationaux (autoroutes, grands équipements de télécommunications, grands équipements portuaires, équipement des métropoles d'équilibre) et des «investissements de couverture» destinés à mettre à la disposition des usagers des services publics analogues en matière d'équipements collectifs (équipement scolaire, administrations publiques, hôpitaux).

Plus récemment, on a tendance à distinguer trois catégories d'investissements: les investissements publics à caractère national (autoroutes, équipement d'enseignement supérieur), les investissements publics à caractère régional, les investissements à caractère départemental.

Le décret no. 64 - 251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions régionales précise le rôle du préfet de région à l'égard de ces divers investissements. Le préfet présente des observations à propos des investissements nationaux, propose pour les régionaux dans certaines limites, des opérations à réaliser, propose pour les derniers des ventilations entre les départements. Dans tous les cas, les décisions lui sont notifiées, elles émanent du Gouvernement. Le Commissariat général au plan et la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale participent à la prise définitive de décision. Les préfets ont transmis les avis, au stade de la préparation par de Commissions de développement économique régional. Les instances régionales ont ainsi un rôle consultatif, mais n'ont aucun pouvoir de décision. Il s'agit bien de tranches régionales d'un plan national et non pas de la mise en oeuvre de plans régionaux.

Le répartition régionale est dans l'oeuvre des instances nationales et non pas des instances régionales. Les tranches font apparaître une politique de déconcentration, mais pas une politique de décentralisation.

On notera d'ailleurs que la répartition régionale ne concerne pas la totalité des investissements. Dans chaque secteur une fraction des crédits d'investissements comprise entre 5 et 20 % est dite non régionalisée et mise en réserve pour être utilisée par le ministre en dehors de la répartition prévisionnelle régionale qui figure dans les tableaux.
