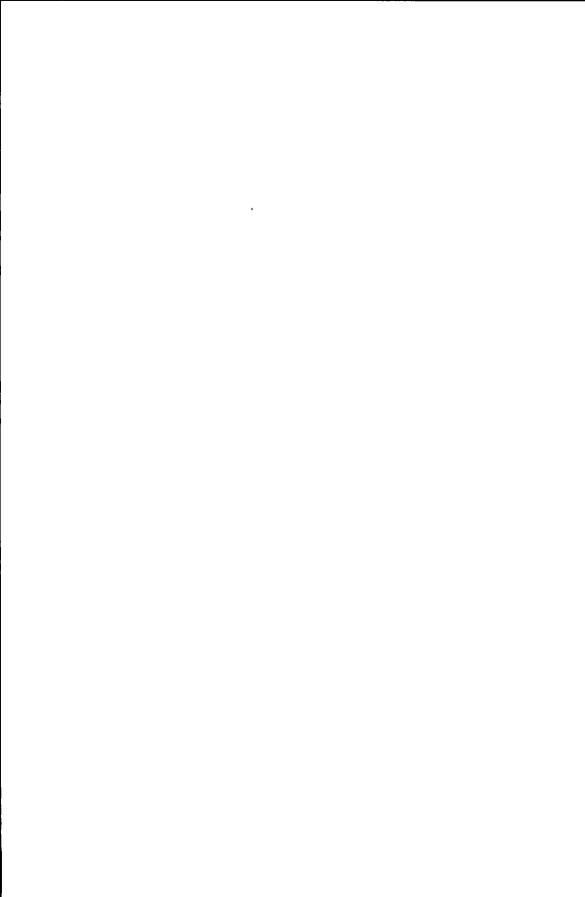
Collection des rapports officiels

Rapport au Premier ministre

L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française

Jean de Gaulle



Rapport au Premier ministre

L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française

Jean de Gaulle Député de Paris

Rapport officiel

Jean de Gaulle, Député de Paris

© La **documentation** Française
En application de la loi du 11 mars 1957
(art.41) et du code de la propriété
intellectuelle du 1^{er} juillet 1992,
toute reproduction partielle ou totale
à usage collectif de la présente
publication est strictement interdite
sans autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

> ISBN 2-11-003225-1 ISSN 0981-3764 Paris, 1994

Le Premier ministre

Nº 552/93/SG

Monsieur Jean de Gaulle Député Assemblée nationale Palais Bourbon Paris

Paris, le 17 décembre 1993

Monsieur le député,

Mise en place après la guerre, la planification française cherche sa voie depuis un peu plus de dix ans. La libéralisation progressive de l'économie, l'ouverture croissante de la France à son environnement international, la construction européenne, la place accrue donnée à l'efficacité dans la gestion du service public, le développement des instruments de réflexion à moyen terme au sein des administrations et des entreprises modifient les conditions d'exercice de la planification dans notre pays.

Les interrogations légitimes que cette évolution a suscitées n'ont pas reçu, jusqu'à présent, de réponse satisfaisante. Des tentatives ont été menées pour adapter la planification aux nouvelles réalités de la société française mais elles sont restées partielles ou inachevées. Certes, dans un environnement incertain et complexe, une réflexion stratégique de moyen terme est difficile; elle est néanmoins nécessaire.

C'est pourquoi j'ai souhaité vous confier une mission de réflexion sur l'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française. Cette mission s'effectuera dans le cadre des dispositions de l'article LO 144 du code électoral.

Votre réflexion devra, tout d'abord, porter sur la contribution de la planification au fonctionnement d'une économie de marché largement ouverte sur l'extérieur et d'une société dont la cohésion apparaît de plus en plus complexe à réaliser. Elle devra ensuite vous conduire à examiner les différentes options envisageables pour l'avenir. Vous vous attacherez notamment à évaluer la portée et les limites du caractère quinquennal de notre procédure de planification. Les expériences de nos principaux partenaires industrialisés, notamment européens, pourront constituer une référence utile.

Sur ces bases, vous proposerez les réformes qu'il vous semblera souhaitable d'apporter à la planification française. Vos propositions devront viser à renforcer la planification comme instrument de dialogue. Elles devront avoir pour objectif de recentrer le Plan sur quelques grandes priorités de moyen terme, peu nombreuses et bien articulées à l'action du Gouvernement. Je souhaite que vous étudiiez avec le plus grand soin la place respective du Parlement, de l'administration et des forces vives de la Nation, décideurs économiques et partenaires sociaux, dans l'élaboration du Plan.

Dans ce cadre, vous préciserez les réformes de structures qu'il conviendrait d'apporter à l'organisation même de la planification nationale

et leur articulation avec la procédure de planification régionale. Vous examinerez les conséquences à en tirer pour le Commissariat général du Plan ainsi que pour les organismes qui lui sont rattachés.

Vos propositions devront être dictées par le souci de la simplicité et de la souplesse administratives en vue d'une plus grande efficacité. En ce qui concerne plus particulièrement le Commissariat général du Plan, je souhaite que son caractère d'administration de mission à vocation interministérielle soit clairement réaffirmé.

Dans votre réflexion, vous ferez appel au concours de M. Barthès de Ruyter, directeur associé d'Arthur Andersen, de M. Champsaur, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques et de M. Lichtenberger, directeur du Centre d'études et de recherches sur les qualifications.

Je vous prie d'agréer, monsieur le député, l'expression de mes pensées les meilleures et les plus cordiales.

free colement.

Édouard Balladur

psolutu

Sommaire

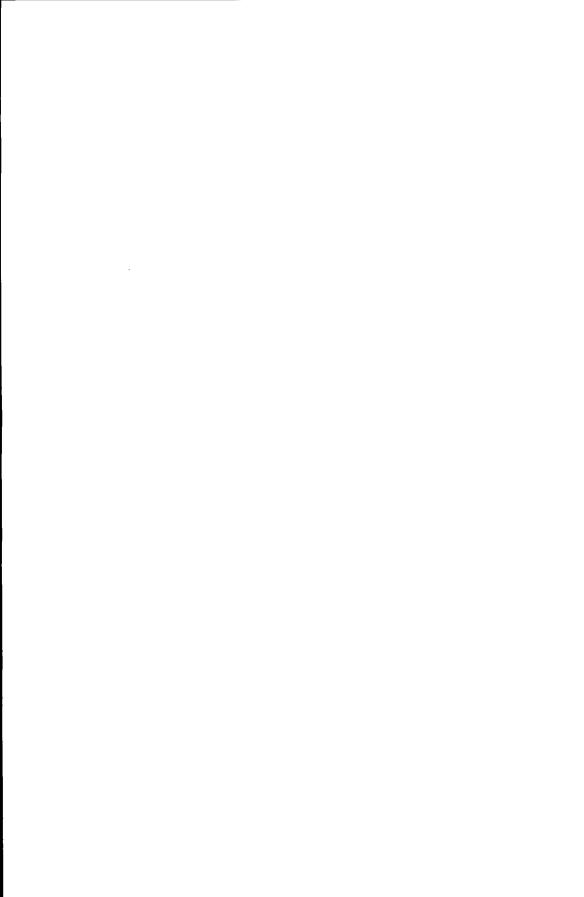
Composition de la mission	9
Introduction	13
Première partie La planification : une tradition française qui a connu des évolutions contrastées depuis 1946	17
L'âge d'or de la planification française	19
La planification de la phase de reconstruction (1947 -1961) : une démarche cohérente La planification de la phase de croissance (1962 -1975) : les objectifs changent, mais l'utilité et la cohérence de la	20
planification ne sont pas remises en cause Un constat largement partagé : la crise de la	21
planification (de 1975 à nos jours)	24
L'incapacité à prévoir des crises majeures a affaibli la portée de notre planification	24
 Le VII^e Plan (1976-1980) est à la jonction des deux périodes 	25
-Le VIII ^e Plan est un plan mort-né	25
 Le IX^e Plan (1984-1988) conforte l'approche stratégique Le X^e Plan (1989-1992) 	26 26
-Le XI Fian (1909-1992) -Le XI ^e Pian (1993)	26
Une tentative de réponse institutionnelle : la loi du 29 juillet 1982	28
L'émergence de la contractualisation État-Région : une évolution globalement positive	30
Le Commissariat général du Plan : une institution dont l'image a moins souffert que	
celle de la planification Une administration de mission qui a évolué depuis sa création	30 32
La moindre influence du Commissariat général du Plan : deux facteurs explicatifs	32
- La perte du monopole de la réflexion prospective	32 33
 - Une concertation plus difficile Les réels atouts du Commissariat général du Plan 	35 35

Sommaire 5

Deuxième partie L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française	37
Le rôle de l'État dans une société caractérisée	٠.
par l'ouverture sur l'extérieur, la diversité de ses	
acteurs et la complexité sociale	39
La mondialisation et l'interdépendance des économies : un	
environnement plus incertain et aléatoire	40
La mise en concurrence des espaces nationaux	41
Le partage du pouvoir de l'État avec l'Europe : un équilibre modifié qui impose un nouvel exercice du pouvoir de l'État	42
La complexité sociale de notre société : une demande nouvelle, une cohésion difficile à réaliser - La multiplicité des acteurs sociaux et l'affaiblissement des	43
corps intermédiaires estompent les modalités formelles de la représentation	43
 Une attente multiforme, impatiente, des citoyens à l'égard de l'État 	44
Adapter l'exercice de planification au nouveau rôle de l'État	46
Les missions d'une planification rénovée	46
- Une clarification des concepts s'impose	46
- Donner du temps et de la continuité à la décision politique	47
-Intégrer la dimension économique et sociale	48
- Traiter spécifiquement de la planification régionale	48
Renouveler nos pratiques de planification	49
- La veille prospective	50 50
 L'évaluation des politiques publiques Une concertation active 	50 52
- L'élaboration de stratégies	53
Troisième partie Des orientations pour renouveler la planification et renforcer l'influence du	
Commissariat général du Plan	55
-	33
La diversité des exemples étrangers suggère qu'il n'existe pas de modèle unique en matière	
de planification	57
,	31
La démarche planificatrice est-elle inséparable de l'expression d'une stratégie de l'Exécutif?	60
Faut-il conserver les dispositions de la loi de 1982?	60
Le Plan doit-il se traduire nécessairement par une loi ?	61
La planification peut-elle prendre corps sans un	٠.
effort de réflexion partagée?	63
Quels rythmes pour la réflexion partagée ?	64
Comment faire participer les partenaires sociaux aux	
différentes étapes de la réflexion?	65
Quels partenaires associer à la concertation?	66
Comment le Commissariat général du Plan peut-il s'appuyer	
sur un vaste réseau d'expertise transversale ? – L'ouverture sur le monde de la recherche	68 68
 Louverture sur le monde de la recherche Mieux utiliser les organismes d'études et de recherches 	90
rattachés	69

 Le Commissariat général du Plan garant de la cohérence et de la transversalité des travaux 	69
Quelles modalités pour l'explicitation des engagements de l'État à l'égard des Régions?	71
Comment associer le Parlement à cette réflexion permanente ?	73
Quel positionnement institutionnel pour le Commissariat général du Plan?	74
Le rattachement au Premier ministre est-il indispensable? Quel rôle donner au Commissariat général du Plan auprès	74
du Premier ministre?	75
Comment organiser les rapports entre le Commissariat général du Plan et les administrations?	77
Quelle place pour le Commissariat général du Plan en matière d'évaluation ?	77
Faut-il changer le nom de l'Institution ?	78
Conclusion	79
Liste des personnalités auditionnées	83
Annexes	89
Décret nº 46-2 du 3 janvier 1946 portant création à la présidence du Gouvernement d'un Conseil du plan de modernisation et d'équipement et fixant les attributions du	
Commissaire général du Plan Décret nº 47-119 du 16 janvier 1947 relatif aux modalités d'exécution du plan de modernisation et d'équipement et fixant à cet égard les attributions du Conseil du plan et du	91
Commissaire général du Plan Loi nº 62-900 du 4 août 1962 portant	95
approbation du Plan de développement économique et social	98
Loi nº 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification	100
Rattachements successifs du Commissariat général du Plan	108
Liste des commissaires au Plan	109

Sommaire 7



Composition de la mission

Président

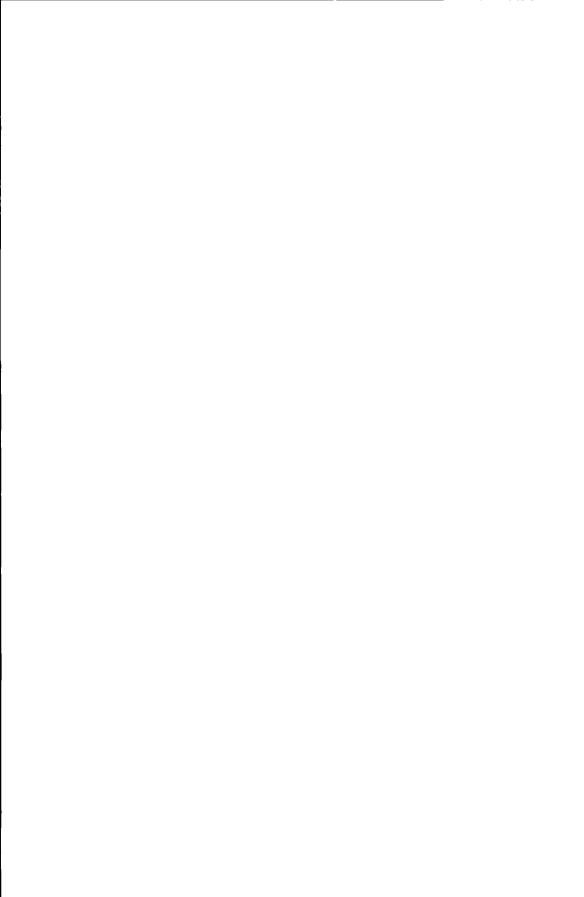
Jean de Gaulle, député de Paris

Membres

Georges Barthès de Ruyter, directeur associé d'Arthur Andersen Paul Champsaur, directeur général de l'Insee Yves Lichtenberger, directeur du Cereq

Rapporteurs

Frédéric Gagey, inspecteur des Finances Anne Grand d'Esnon



« Il n'existe pas de bon vent pour celui qui ne sait où il va » (Sénèque)



Introduction

La « planification à la française » a-t-elle encore un avenir ? Le Plan peut-il encore jouer un rôle dans une économie de marché de plus en plus ouverte sur l'extérieur et dans une société dont la cohésion apparaît de plus en plus difficile à réaliser ?

Cette double question mérite d'être posée tant les signes de désaffection à l'égard du Plan et les interrogations sur l'apport de la planification se multiplient depuis plusieurs années.

Force est de constater les signes d'une marginalisation du Plan tant vis à vis de l'opinion – combien de Français connaissent l'existence du Plan? – que vis-à-vis du Gouvernement, des partenaires sociaux et des parlementaires.

Certes, l'impression d'un déclin du Plan et d'une crise de la planification n'est pas récente. Leurs histoires sont jalonnées de succès, de doutes, voire de remises en cause. L'institution elle-même, le Commissariat général du Plan, a perdu de son influence même si, grâce à la qualité reconnue des personnes qu'elle mobilise et des travaux qu'elle publie, son image a moins souffert que le symbole dont elle est porteuse.

Nous sentons bien que l'évocation de « l'ardente obligation » du Plan ne peut suffire à garantir sa pérennité et celle de l'institution qui le met en œuvre, en se figeant sur un passé certes éminent.

De même, le Plan ne peut plus être « l'anti-hasard » de Pierre Massé car il ne permet ni d'éviter les aléas des marchés, ni de prévoir les crises dans un environnement où l'incertitude et la complexité sont devenues les caractéristiques majeures de notre époque.

Pourtant, il ne faut pas se laisser enfermer dans un constat sans appel, laissant place à la fatalité, considérant qu'il n'existe ni remède aux aléas qu'imposent les marchés, ni possibilité de régulation pour un État qui entend contribuer à la compétitivité et à la cohésion sociale de la Nation.

Il n'y a de véritable politique que celle qui inscrit son action, y compris de court terme, dans une perspective de moyen et de long terme,

Introduction 13

au-delà des contingences du moment et des phénomènes de mode. Notre pays, en se dotant de la Constitution de 1958, qui permet des conditions durables de gouvernement et de stabilité parlementaire, a favorisé la prise de décision politique dans le long terme.

La difficulté de prévoir ne saurait justifier un défaut d'expertise et de réflexion prospective. La complexité de notre société constituant un véritable défi pour l'État, celui-ci a la responsabilité de clarifier ses objectifs et de mieux organiser la cohérence des acteurs multiples, afin de préparer l'avenir et de redonner espoir à un corps social inquiet et parfois désemparé.

Au moment où s'accentuent une mondialisation des marchés et son corollaire, une logique d'affrontement et de concurrence exacerbée, au moment où s'observe une perte de repères collectifs, rien ne serait plus grave que de voir la France se replier sur elle-même, doutant de ses capacités et privilégiant la réaction à l'action, le court terme au long terme.

Le principe des lois de programmation et des lois quinquennales est d'ailleurs, parmi d'autres, le signe – probablement insuffisant – d'une volonté de dépasser les contingences du court terme pour inscrire l'action de l'État dans une perspective plus longue, en prenant des engagements au-delà de l'annualité budgétaire. La pratique de contrats pluriannuels avec des services de l'Administration et avec les entreprises publiques procède de la même démarche.

Aujourd'hui, le développement des modes de régulation complexes articulant les dimensions sociales, culturelles, économiques, et plusieurs niveaux autonomes de décisions, met en lumière le fait que la société ne se change pas par une « Loi de Plan ». Notre pays souffre depuis de nombreuses années de dysfonctionnements de la concertation sociale, qui entraînent de plus en plus fréquemment un tête-à-tête sans intermédiaire du pouvoir et de l'opinion. Or, la planification, c'est aussi une réflexion, une concertation et une mobilisation mieux partagées.

Parallèlement, des réformes de structure apparaissent indispensables pour permettre à la France de relever les défis inéluctables de la compétition mondiale. Elles doivent être mûries et comprises pour être acceptées par le corps social. Une prise de conscience collective des enjeux, une lente maturation des problèmes et des comportements, s'imposent dans une société caractérisée par la diversité de ses acteurs. La « planification à la française », pour autant que ses objectifs et son contenu soient redéfinis, pourrait, sans aucun doute, apporter sa contribution dans une nouvelle manière de « réfléchir et d'inventer » pour gouverner la France.

Diverses tentatives ont donc été menées pour adapter notre planification aux nouvelles réalités de notre société, telle la loi du 29 juillet 1982 « portant réforme de la planification ».

De même, plusieurs rapports récents émanant de personnalités qualifiées se sont efforcés d'analyser les forces et les faiblesses de notre processus de « planification à la française », puis de dégager des lignes directrices pour son renouveau.

Que la question soit à nouveau posée par le Premier ministre, Monsieur Édouard Balladur, témoigne à la fois d'une attente et d'une difficulté : attente confirmée à l'égard de la contribution qu'une démarche planificatrice est susceptible d'apporter au pilotage de notre société, mais aussi difficulté bien réelle à en définir le champ et les modalités.

Cette problématique doit toutefois être précisée : elle englobe trois réalités différentes, selon que l'on s'interroge sur le concept de planification, sur l'institution elle-même, le Commissariat général du Plan, ou sur l'exercice formel de planification.

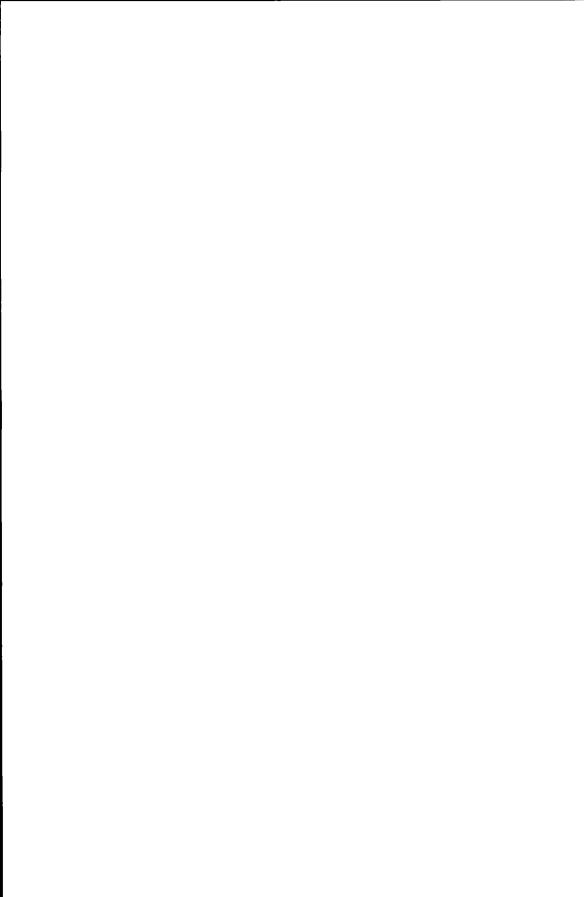
Discerner ces trois aspects est essentiel, car chacun pose des problèmes qui lui sont spécifiques et les réponses susceptibles d'y être apportées procèdent de démarches différentes.

Après une première partie qui rappelle les évolutions contrastées de la « planification à la française » depuis 1946, nous consacrons la deuxième partie à examiner l'avenir du Plan et la place de la planification dans notre société.

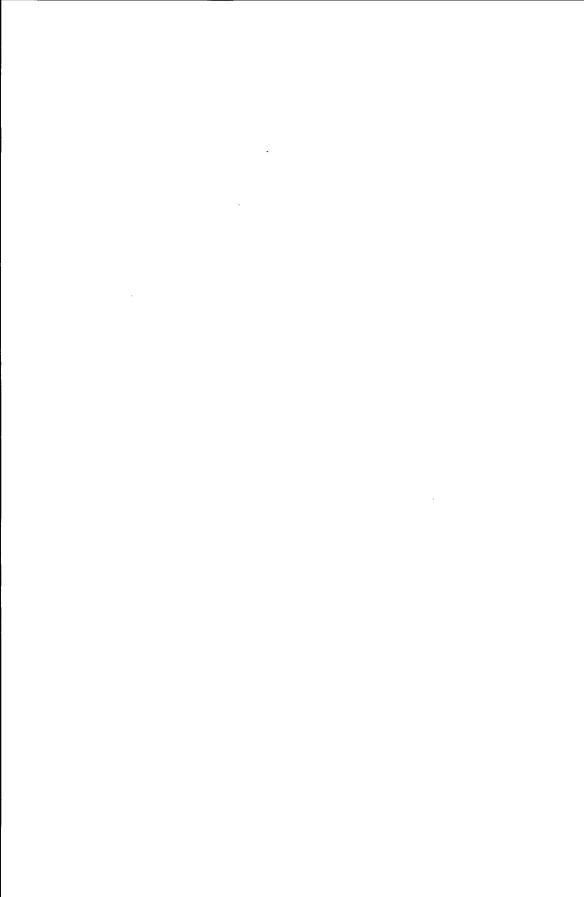
Nous étudions dans la troisième partie les orientations qui peuvent être proposées pour renouveler la planification et renforcer l'influence du Commissariat général du Plan.

Vingt propositions de la mission sont résumées en conclusion. La discussion reste ouverte. Elles expriment, en particulier, le souci quasi-unanime des nombreuses personnalités entendues, d'une démarche de planification qui soit à la fois plus souple, plus pragmatique et plus sélective.

15



La planification:
une tradition
française
qui a connu
des évolutions
contrastées
depuis 1946



Il ne saurait être question de réfléchir sur l'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française sans avoir au préalable jeté un bref regard sur l'évolution de notre planification, qui a incontestablement marqué le paysage économique et politique de la France depuis plus de quarante ans.

Notre ambition sera toutefois modeste dans la mesure où nombre d'études fort pertinentes ont été publiées sur l'histoire et la genèse de la « planification à la française ».

L'âge d'or de la planification française

La « planification à la française » mise en place par Jean Monnet, puis adaptée par Pierre Massé, s'est imposée en France dans la période de l'après-guerre du fait de la nécessaire reconstruction du pays. Le consensus politique, économique et social qui prévaut à cette époque sera l'une des forces du « Plan Monnet ». Puis, durant près de vingt-cinq ans, en dépit de certaines vicissitudes, la planification vient rythmer la vie politique française et connaît ainsi son « âge d'or ».

La planification française est originale à plus d'un titre.

Elle assure une certaine cohérence des décisions politiques, trace une vision pour l'avenir et surtout définit une ambition nationale.

Elle permet, avec notamment la création du Commissariat général du Plan, d'établir un véritable lieu de débats réunissant toutes les forces vives de la Nation. Ainsi, Raymond Aron affirmait : « Le Commissariat a contribué – mais à cet égard il fait partie d'un mouvement d'ensemble – à répandre dans le pays et, en particulier, dans les milieux dirigeants de la politique et de l'économie, le sens de la modernisation... Il a été une des premières expressions de cet état d'esprit nouveau ».

La planification de la phase de reconstruction (1947 -1961) : une démarche cohérente

De 1947 à 1961, trois plans ont été élaborés conformément aux textes constitutifs de la planification :

- le décret nº 46-2 du 3 janvier 1946 portant « création à la Présidence du Gouvernement d'un Conseil du Plan de modernisation et d'équipement et fixant les attributions du Commissaire général du Plan » ;
- le décret nº 47-119 du 16 janvier 1947 relatif aux « modalités d'exécution du plan de modernisation et d'équipement et fixant à cet égard les attributions du Conseil du Plan et du Commissaire général du Plan ».

Les objectifs initiaux du Ier « Plan de modernisation et d'équipement » (1947-1953) sont de répondre à une situation de crise économique et de pénurie : il s'agit de rétablir les conditions susceptibles d'assurer un redémarrage de l'outil de production, et la satisfaction des besoins essentiels. Le décret du 3 janvier 1946 dispose, dans son article 4, que le Plan a notamment pour objet « d'élever le niveau de vie de la population et d'améliorer les conditions de l'habitat et de la vie collective. Le Plan s'étend à la reconstitution des outillages et équipements publics et privés endommagés ou détruits du fait des événements de guerre ». A cette fin, il est centré sur six secteurs de base : charbon, électricité, ciment, machinisme agricole, transport et acier.

La démarche est donc, à l'origine, très sélective. Les objectifs sectoriels seront presque tous atteints.

Le IIe « Plan de modernisation et d'équipement » (1954 -1957) comporte toujours des objectifs quantitatifs en termes de production (le nombre de secteurs pris en compte est cependant plus élevé) mais également des objectifs globaux de développement économique (équilibres généraux, organisation des marchés, développement de l'industrie des biens de consommation).

Ce Plan, le seul des trois premiers plans à être approuvé par une loi – avec deux ans de retard –, sera assez bien suivi malgré la forte dégradation financière du pays engendrée par la guerre d'Algérie (inflation, déficit budgétaire, endettement excessif). L'adoption d'un programme de restrictions dit « Plan Gaillard » viendra en perturber l'exécution.

Enfin, le III^e « Plan de modernisation et d'équipement » (1957 -1961) donne lieu à des difficultés d'exécution liées à la situation financière, qui conduiront le Gouvernement à adopter des mesures de stabilisation et un plan intérimaire (juillet 1960 – décembre 1961).

Dans cette période, la préparation du Plan est l'œuvre d'ingénieurs et d'économistes qui s'efforcent de veiller à la cohérence des décisions du Gouvernement. Mais le *Plan est un choix qui relève de l'Exécutif seul*, même si, dès l'origine, la concertation apparaît comme un trait marquant de la planification française; les organisations syndicales lui témoignent très tôt leur attachement

Pendant toute cette phase exceptionnelle de reconstruction, la situation est propice à la définition de décisions centralisées, inscrites dans une stratégie pluriannuelle.

Les priorités retenues ont un caractère impératif pour le Gouvernement. La place de l'État dans le système productif, renforcée par les nationalisations de l'après-guerre et le contrôle étatique sur l'économie (par l'intermédiaire notamment du contrôle des prix et du caractère normatif des évolutions salariales du secteur public), favorise une bonne maîtrise des évolutions économiques et donne tout son sens au contenu dirigiste de la planification.

Les résultats obtenus démontreront l'efficacité de la démarche.

Ainsi que le rappelle Pierre Massé, « les objectifs du II^e Plan ont été dans l'ensemble dépassés. La production nationale a atteint en 1957 l'indice 130 (au lieu de 125 prévu) et la production industrielle, non compris le bâtiment, l'indice 146 (au lieu de 130) ».

« Le Plan intérimaire (1960) prévoyait une progression de la production nationale de 11 % pendant la seconde moitié du III^e Plan (1960-1961). Ce dernier objectif ayant été atteint, on peut dire qu'au cours du III^e Plan l'économie a retrouvé son équilibre... ».

La planification de la phase de croissance (1962 -1975) : les objectifs changent, mais l'utilité et la cohérence de la planification ne sont pas remises en cause

La loi nº 62-900 du 4 août 1962 portant « approbation du Plan de développement économique et social » ouvre, jusqu'en 1975, une période nouvelle pour la planification. Elle s'appliquera lors des IV^e (1962-1965), V^e (1966-1970) et VI^e (1971-1975) Plans de « développement économique et social » et restera en vigueur jusqu'en 1982.

Le champ de la planification s'élargit considérablement. Dans son article 1^{er}, la loi du 4 août 1962 précise ainsi que « le quatrième Plan, dit Plan de développement économique et social, annexé à la présente loi, est approuvé comme cadre des programmes d'investissements pour la période 1962-1965 et comme instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social ».

De plus, pour la première fois, une loi définit les modalités d'approbation par le Parlement d'un projet de loi concernant la préparation du Plan. Le « Conseil supérieur du Plan » est créé, de même qu'un « Comité des plans régionaux ».

Premier fait notable, les trois plans de cette période (1962-1975) se sont tous déroulés dans les conditions prévues : il n'y a pas eu de plan intérimaire, à l'exception d'un « Plan de stabilisation » (1963) destiné à enrayer l'inflation, et le calendrier sera respecté. La faible ouverture de la France sur l'extérieur, malgré son entrée dans le Marché commun, et la

régularité de la croissance mondiale, ont facilité la bonne réalisation des prévisions. Les chocs de la guerre d'Algérie, puis les événements de mai 1968, ne remettent pas en cause la démarche planificatrice. En cela, la période fût exceptionnelle. « L'ardente obligation » atteint l'apogée de sa crédibilité politique.

L'autre caractéristique de cette période a trait à l'ampleur et à la régularité de la croissance économique que connaît le pays : de 1955 à 1973, le taux de croissance annuel du revenu par tête est voisin de 4 %. Il n'avait été que de 1 % au cours du siècle précédent et retombera à 1,8 % entre 1973 et 1989. Une évolution similaire s'observe chez nos principaux partenaires. L'économie passe ainsi d'une situation de pénurie à une relative abondance ; la consommation de masse fait son apparition.

Ce nouveau contexte économique remet en cause les principes originels de la planification. Il ne s'agit plus uniquement d'orienter la production vers des secteurs prioritaires ou vers une direction donnée, mais d'assurer les meilleures conditions possibles au développement économique et social de la Nation.

La planification devient dès lors plus indicative. Elle fixe des objectifs dont la satisfaction ne dépend plus uniquement de l'État. Bien que l'approche soit de plus en plus macro-économique, la dimension sociale est prise en compte.

Ainsi, le IV^e « Plan de développement économique et social » (1962 -1965), retient comme priorité les équipements collectifs (éducation nationale, santé, logement,...) et comporte notamment des objectifs d'évolution du SMIG et des prestations sociales, signe d'une première ébauche de politique des revenus.

Le V^e « Plan de développement économique et social » (1966 -1970), quant à lui, met l'accent sur la compétitivité et les secteurs de pointe. Il fixe des normes indicatives de prix et de salaires. Chaque phase de préparation (les grandes options et le « Plan » lui-même) fait l'objet d'un vote au Parlement.

Enfin, la préparation du VIe « Plan de développement économique et social » (1970 -1975), dans laquelle apparaît le concept de « fonction collective », est marquée notamment par la crise de mai 1968 et d'importants clivages socio-politiques. Dans cette période, notre pays subit une inflation significative.

L'expansion économique a contribué, sans aucun doute, à la crédibilité de l'exercice de planification. Celle-ci apparaît capable de fournir aux décideurs une prévision raisonnable à cinq ans des grandes évolutions macro-économiques de la Nation. Il s'agit là d'un apport considérable.

Certes, d'un plan à l'autre, la fiabilité des prévisions est inégale et va se dégradant. Celles-ci se révèlent satisfaisantes pour le IV^e Plan, un peu optimistes en ce qui concerne le V^e Plan, beaucoup plus éloignées de la réalité à l'occasion du VI^e Plan du fait notamment du premier choc pétrolier. En 1975, le taux de croissance devient négatif (-0,3 %) pour la première fois depuis quinze ans.

Par ailleurs, la croissance économique, en desserrant sur l'ensemble de la période la contrainte budgétaire, permettra la réalisation dans de bonnes conditions des engagements financiers attachés aux plans.

Ainsi, à l'occasion du IVe Plan (1962 -1965), l'engagement financier de l'État prend la forme d'enveloppes d'équipements collectifs, ventilées par secteurs, dont le montant s'élève à environ 11 % des charges civiles du budget général. Les pourcentages d'exécution vont être remarquables.

Le taux d'exécution des enveloppes reste important durant le V^e Plan (1966-1970) et s'élève à 85 %.

Enfin, le VI^e Plan (1971-1975) retient, dans le cadre de la programmation budgétaire des dépenses d'équipements publics, deux hypothèses correspondant chacune à un scénario économique plus ou moins favorable. Malgré le choc pétrolier de 1973, les taux d'exécution sont très satisfaisants : 93 % si l'on se réfère à l'hypothèse basse, 88 % si l'on retient l'hypothèse haute.

Ainsi, la planification des années d'expansion, très différente de celle d'après-guerre, fait preuve d'une solide cohérence. Elle consacre un double succès : d'une part, la prévision des grandes évolutions macro-économiques et d'autre part, une programmation partielle des finances publiques, justifiant en cela le vote par le Parlement de la loi de Plan, introduit par la loi de 1962.

Un constat largement partagé : la crise de la planification (de 1975 à nos jours)

La difficulté croissante à anticiper l'avenir, et l'incapacité à prévoir les crises majeures d'un contexte mondial de plus en plus perturbé, ont sans aucun doute jeté le discrédit sur l'exercice de planification.

Le Plan, perçu comme une occasion de définir et de faire connaître à la Nation des lignes de force, des stratégies incontestables, des priorités insensibles aux aléas, a pris en quinze années, en raison de l'instabilité économique et des alternances politiques, une coloration toute différente. C'est la fin de « l'âge d'or »... et le début de la crise de la planification.

L'incapacité à prévoir des crises majeures a affaibli la portée de notre planification

Une nouvelle phase d'évolution de la planification intervient avec la crise économique des années 1970, marquée notamment par les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979. Le déroulement des plans au cours de cette période est une illustration frappante des difficultés de la planification à s'inscrire de manière harmonieuse dans le processus de conduite de la politique économique et sociale du pays.

L'ambition d'une approche cohérente des évolutions macro-économiques se heurte au caractère imprévisible des chocs économiques. La flambée des cours du pétrole et les variations du dollar ont pesé fortement sur l'activité française en 1974 et 1975.

La quantification d'un avenir susceptible d'être perturbé par des chocs exogènes, non maîtrisables par définition, apparaît alors un exercice de plus en plus vain. En raison de l'incertitude sur l'évolution des marchés mondiaux, de l'ampleur de la crise, et l'écart entre les objectifs et la réalité s'étant révélé substantiel, certains commencent à s'interroger sur la fiabilité et l'utilité même de l'exercice de planification.

Enfin, les engagements financiers, qui avaient pris tout leur sens lors des plans de la période de forte croissance, sont pour leur part peu respectés ou disparaissent.

Le VII^e Plan (1976-1980) est à la jonction des deux périodes

La période débutant avec le VII^e Plan (1976 -1981) consacre une réelle remise en cause de la planification. Les points forts de la planification des IVème, V^e et VI^e Plans s'effritent... Malgré les progrès du système de comptabilité nationale et les améliorations du modèle économétrique physico-financier « FIFI », le second choc pétrolier de 1979 va affaiblir la pertinence des scénarios macro-économiques retenus. Un écart considérable apparaîtra à mi-parcours entre les prévisions et les réalisations.

La situation est moins négative au niveau de la programmation budgétaire. Vingt-cinq programmes d'actions prioritaires (PAP) sont retenus pour un montant global de 110 milliards de francs, et individualisés dans les budgets de chaque ministère.

Leur exécution est satisfaisante et même supérieure au taux de réalisation du VIe Plan.

Le bilan s'avère donc mitigé car les PAP ont permis malgré tout de garantir, en dépit d'une dégradation conjoncturelle mal anticipée, le financement des principales priorités inscrites dans le Plan.

Le VIIIe Plan est un plan mort-né

Prévu pour couvrir la période 1981-1985, il subit à la fois les conséquences d'une crise structurelle mondiale grave (deuxième choc pétrolier de 1979) et du changement de majorité politique à la suite de l'élection présidentielle. Il n'est donc ni présenté, ni adopté, et sera remplacé en 1982 par un Plan intérimaire, au demeurant très critique sur la situation de la société française. Ce dernier, préparé dans l'urgence, ouvrira la voie de la planification stratégique.

Le IX^e Plan (1984 -1988) conforte l'approche stratégique

Il s'ordonne autour de six grands choix stratégiques dont la réalisation dépend de dix « grandes actions » déclinées en douze « programmes prioritaires d'exécution » (PPE), donnant lieu à des imputations budgétaires. Leur exécution sera toutefois perturbée par le changement de majorité de 1986.

Bien que le IX^e Plan renoue avec la pratique de la programmation financière, il abandonne l'ambition d'un cadrage macro-économique.

D'ailleurs, le Conseil économique et social, dans son avis sur la loi de Plan, regrette l'absence d'un minimum de cadrage quantitatif permettant de juger de la cohérence économique du dispositif proposé.

Le Xe Plan (1989 -1992)

Il consacre la double disparition du cadrage macro-économique et de l'ambition de programmation financière. Comme le constate le Conseil économique et social dans son avis du 3 mars 1989 sur le projet de loi approuvant le X^e Plan : « le projet de Plan n'est pas en tant que tel assorti d'un cadrage macro-économique ni d'évaluations qui permettraient d'examiner la faisabilité de l'ensemble du point de vue de la cohérence ». En outre, il n'est pas prévu de deuxième loi de Plan.

Le texte du X^e Plan confirme la définition de stratégies pour la Nation : reconquête d'un haut niveau d'emploi, recherche d'une meilleure cohésion sociale, adaptation au grand marché européen,...

Mais il est peu explicite en matière d'engagements financiers. Après l'abandon, par le Gouvernement de cohabitation, des « programmes prioritaires d'exécution » (PPE) du IX^e Plan (1984 -1988), la programmation financière est tombée en désuétude, sauf en ce qui concerne la planification régionale.

Le XIe Plan (1993...)

Initialement prévu pour couvrir la période 1993 -1997, il ne sera pas adopté par le Gouvernement issu des élections législatives de mars 1993.

La question du devenir de la planification n'est donc pas anormale. Elle est même légitime, s'agissant d'un instrument dont la fonction est d'accompagner l'indispensable adaptation de la Nation à un environnement et à un contexte changeants, et qui n'a du reste pas cessé de chercher à répondre aux nouveaux besoins du pays depuis 1947.

Une tentative de réponse institutionnelle : la loi du 29 juillet 1982

Conscient que la pratique antérieure de la planification ne constituait plus une réponse adaptée à l'évolution économique et sociale du pays, le Gouvernement de 1982 a tenté de réhabiliter la « planification à la française » au terme de dix années de déclin.

La réforme du 29 juillet 1982 est ambitieuse même si elle ne remet pas en cause les principes fondamentaux de la planification française : elle exprime le double souci de renforcer, en même temps, le rôle des partenaires économiques et sociaux et celui du Parlement, dans un processus qui rapproche démocratie représentative et démocratie sociale.

Le « Plan » est alors appelé à redevenir, selon l'expression de Jean Monnet, « une méthode de convergence dans l'action et le moyen pour chacun de situer son effort par rapport à tous ».

La loi de 1982 traite des modalités fondamentales du processus de planification. Elle fixe notamment le contenu du Plan, son rythme, sa procédure d'élaboration et d'adoption. Enfin, elle organise le suivi du « Plan de la Nation ».

De plus, elle s'inscrit dans le nouveau contexte institutionnel de la décentralisation, en instituant la planification régionale et les contrats de plan État-Région.

La réforme comporte ainsi deux innovations significatives. D'une part, elle officialise le rythme quinquennal du Plan. D'autre part, elle prévoit le vote par le Parlement de deux lois de Plan, articulant stratégie et moyens d'exécution. La première définit « les choix stratégiques et les objectifs ainsi que les grandes actions proposées pour parvenir aux résultats attendus » et la seconde précise les « mesures juridiques financières et administratives à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la première loi de Plan ».

L'originalité réside dans le fait que le Parlement soit invité, à l'occasion de la première loi, à se prononcer sur une stratégie du Gouvernement, sans référence aux mesures financières ou juridiques correspondantes. Notons que le Parlement, qui théoriquement ne peut amender le projet qui lui est soumis, instaurera cette pratique par voie de lettres rectificatives.

La volonté d'un « contenu programmatique » réapparaît dans la seconde loi de Plan, à travers les « programmes prioritaires d'exécution » (PPE).

Un autre point marquant de cette réforme concerne l'institutionnalisation de la concertation préalable, avec la création d'une « Commission nationale de planification », composée de quatre-vingt membres. Le rôle de celle-ci est consultatif; elle comprend des représentants politiques régionaux, des délégués des organisations socioprofessionnelles et des membres de mouvements associatifs et culturels. Elle est chargée de « conduire les consultations nécessaires à l'élaboration du Plan et de participer au suivi de son exécution ». Le ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire la préside. Le Commissaire au Plan et le Délégué à l'aménagement du territoire en sont rapporteurs.

Les dispositions visant au renforcement du formalisme accompagnant le processus de planification sont restées lettre morte.

Ainsi, les programmes prioritaires d'exécution (PPE) disparaîtront progressivement au profit d'une approche de plus en plus « stratégique » de l'exercice de planification, et la procédure de suivi n'a pas été mise en œuvre.

La « Commission nationale de planification » n'a pas répondu aux attentes ; une trop grande lourdeur des modes de concertation a conduit au dysfonctionnement de la procédure et à des échanges peu fructueux.

La préparation du X^e Plan n'a pas respecté l'obligation d'élaborer deux lois. Il convient de noter qu'un projet de réforme de la planification ramenant le X^e Plan à une loi unique portant sur les grandes orientations à quatre ans de la politique économique et sociale avait été présenté en Conseil des ministres en février 1988. Il ne fût pas soumis au Parlement, en raison du changement de majorité.

Le XIe Plan, quant à lui, n'a pas été mené à son terme.

Comme on le constate, la nouvelle procédure instituée par la loi de 1982, jugée souvent comme un exercice formel, n'a guère contribué au renouveau de la planification, ni permis l'instauration d'un réel débat contradictoire. De même, les nombreuses modifications institutionnelles (Conseil central de planification sur la période 1974-1981, ministère ou secrétariat d'État au Plan, Commission nationale de planification) n'auront au total pas permis d'apporter des réponses satisfaisantes. Un plus grand formalisme n'a pas résolu la difficulté à planifier.

Ce bilan mitigé doit toutefois être modulé par l'aspect positif que constitue l'émergence de la contractualisation avec les régions.

L'émergence de la contractualisation État-Région : une évolution globalement positive

La réforme régionale de 1972 et les lois de décentralisation de 1982 avaient déjà tracé le cadre institutionnel adapté aux nouvelles réalités d'une société décentralisée. Progressivement, la dimension régionale et l'aménagement du territoire ont été pris en compte dans la démarche de planification.

Rappelons que la loi de décentralisation de 1982 consacre le principe d'une planification régionale autonome.

De même, la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, et celle du 7 janvier 1983 sur les compétences des collectivités territoriales, ont défini un nouveau partage des tâches entre l'État et les régions, et posé le principe de la planification régionale et de la contractualisation État-Région.

L'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 dispose ainsi que « l'État peut conclure avec les collectivités territoriales... des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires ». En même temps est affirmée la nécessité pour la région de programmer son action : « 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 ».

Il s'agit de répondre à une double préoccupation: inscrire la politique régionale dans le moyen terme (cinq ans) afin qu'elle coïncide avec le calendrier des élections et veiller à la cohérence entre les politiques locales et la stratégie de l'État.

Ces orientations ont été traduites dans les trois premières générations de contrats de plan État-Région. Toutefois, la première génération (1984-1988) a été signée avant que ne soient élaborés des plans d'action régionale. Les deux suivantes (1989-1993, 1994-1998) ont vu l'apparition de plans régionaux qui identifient les thèmes de l'action régionale et proposent, après consultation des Conseils économiques et sociaux, un cadrage financier sur cinq années.

Le développement de la contractualisation régionale a permis de voir renaître des engagements financiers associés au « Plan national », à l'exception de la troisième génération actuellement en cours de signature malgré l'absence de XI^e Plan.

Les contrats de plan État-Région ont fait l'objet d'engagements financiers pluriannuels de la part de l'État, qui ont été globalement respectés. Concernant le IX^e Plan (1984-1989), les crédits mis en place ont été conformes aux engagements souscrits par l'État. Dès 1988, les sommes engagées s'élevaient à 45 milliards, pour une prévision initiale de 44 milliards de francs. La procédure a été reconduite lors du X^e Plan, l'État prévoyant d'apporter 52 milliards de francs, en augmentation de 25 % par rapport au Plan précédent. A l'occasion de la troisième génération de contrats de plan (1994-1998), les crédits prévus, ajoutés à ceux des contrats de ville, s'élèvent à 85 milliards de francs.

La procédure de contractualisation État-Région est jugée comme positive par beaucoup de nos interlocuteurs. Parce qu'elle est un moyen d'arbitrer entre la cohérence nationale et les ambitions locales, la démarche prospective en région a permis de mettre en évidence de nouvelles dynamiques de développement.

Une critique est néanmoins formulée : l'articulation entre la planification régionale et nationale est insuffisante car la stratégie de l'État en région n'est pas toujours suffisamment bien définie. Or l'existence d'un schéma national est un préalable indispensable à toute planification au niveau de la région.

En définitive, la prise en compte de la dimension régionale a redonné un nouvel élan à la planification. Toutefois, cet élan n'est que partiel et n'apporte pas de réponse satisfaisante aux interrogations sur la crédibilité d'une planification nationale.

Le Commissariat général du Plan : une institution dont l'image a moins souffert que celle de la planification

Le constat d'une crise de la planification est doublé de diverses interrogations sur le rôle du Commissariat général du Plan et sur les causes de sa perte d'influence. L'image de l'institution est en effet liée aux évolutions de l'exercice de planification.

Une administration de mission qui a évolué depuis sa création

Le Commissariat général du Plan, administration de mission, se trouve placé d'emblée au cœur du processus de planification. Il est chargé d'élaborer les propositions qui seront soumises à l'examen du Conseil du Plan.

Les articles 2 et 3 du décret de 1947 disposent que : « Le Conseil du Plan propose au gouvernement, pour l'ensemble de l'Union française, les programmes annuels de production, de répartition des matières essentielles. Ces programmes sont présentés au Conseil du Plan par le Commissaire général au Plan qui est chargé d'en coordonner la préparation... et de veiller à l'exécution du plan. S'il juge que cette exécution peut être compromise... il saisit les ministres concernés et soumet éventuellement cette question au Président du Conseil ».

Le Commissariat général du Plan a connu différents rattachements institutionnels : Présidence du Conseil (1946-1954), ministre des Finances et des Affaires économiques (1954-1962), ministre ou secrétaire d'État de plein exercice (1967-1974; 1976-1977; 1981-1983; 1983-1984; 1984-1986; 1986-1991) ou Premier ministre (1962-1967; 1974-1976; 1977-1981; 1991-1992).

Doté à l'origine d'une équipe légère (moins de cent personnes), il trouve néanmoins aisément sa place au sein de l'échiquier administratif. Au fil des années, son rôle d'administration de mission va diminuer au profit

du développement d'un savoir-faire plus poussé en matière d'études, notamment dans le domaine macro-économique.

A cet effet, trois organismes qui lui sont rattachés sont créés :

— le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) visant à promouvoir les recherches sur les besoins et les conditions de vie de la population ;

- le Centre d'études des revenus et des coûts (CERC) dont le rôle est de suivre l'évolution et la répartition des revenus;
- le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à la planification (CEPREMAP) chargé du développement de méthodes d'analyse, de prévision et de programmation économique. Il s'agit d'optimiser la politique économique par une approche mathématique, dès lors que les objectifs et les contraintes sont correctement appréhendés.

Un peu plus tard, en 1978, sera constitué le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII). L'ambition est différente. Les effets notamment des chocs pétroliers et l'émergence de nouvelles puissances économiques démontrent l'utilité de mieux cerner les évolutions économiques internationales et les échanges mondiaux.

La constitution de ces divers organismes consacre l'option selon laquelle le Commissariat « fait faire » et ne « fait pas ». Le Commissariat se retrouve ainsi en situation de relative dépendance vis-à-vis de l'extérieur, ce qui tend à amoindrir son positionnement au sein de l'Administration.

L'évolution de ces organismes rattachés est venue conforter cette analyse. Faute d'être resté un centre d'expertise technique à part entière, le Commissariat général du Plan a éprouvé des difficultés à maintenir des relations étroites avec ceux-ci.

Les liens entre le CEPREMAP et le Commissariat général du Plan paraissent aujourd'hui limités. Même si certains chercheurs du CEPREMAP participent activement aux travaux du Commissariat, l'influence de ce dernier dans le choix et l'orientation des recherches du centre d'études est réduite. A cet égard, le rapport de Paul Zagame sur l'avenir du CEPREMAP est explicite lorsqu'il évoque « une trajectoire oblique par rapport aux objectifs initiaux ».

Le CEPII, pour sa part, a incontestablement connu un développement favorable. Il est désormais réputé pour la qualité de ses travaux. A sa création, le CEPII devait, selon la formule du Premier ministre, « permettre de mieux articuler les travaux de planification avec les questions économiques internationales ». Or les relations initialement très étroites entre le CEPII et le Commissariat se sont distendues. Celui-ci fait de moins en moins appel aux travaux de prospective et de projections quantitatives du CEPII.

Le CREDOC est, quant à lui, devenu de plus en plus un prestataire de services d'études, indépendant du Commissariat général du Plan. A l'heure actuelle, 80 % de son budget de fonctionnement (25 millions de francs) sont financés par des marchés d'études obtenus auprès de « clients » majoritairement publics (ministères, organismes sociaux, grandes entreprises publiques); la subvention du Commissariat général du Plan est faible et reste justifiée en contrepartie d'un investissement méthodologique.

Les deux institutions gardent cependant des liens privilégiés, puisque toutes les études conduites par le CREDOC sont portées à la connaissance du Commissariat.

La moindre influence du Commissariat général du Plan : deux facteurs explicatifs

Parce qu'il est l'instrument de la planification et dans la mesure où l'exercice de planification est progressivement remis en cause, le Commissariat général du Plan a perdu de son « aura » auprès des acteurs politiques, économiques et sociaux de notre pays.

Il convient toutefois de relativiser ce constat et de ne pas faire de cette institution le « bouc émissaire » de nos dysfonctionnements collectifs. Le Commissariat réunit incontestablement des personnes de qualité, même si son attractivité n'est plus la même.

La perte du monopole de la réflexion prospective

Il a en effet perdu la situation de monopole qui lui avait longtemps permis d'être au cœur de l'exercice de réflexion sur les questions relevant du devenir de la Nation.

En effet, la diversification des lieux de réflexion dans le domaine économique et social a remis en cause l'exclusivité du Commissariat général du Plan en ce domaine.

La création de l'Institut de recherche économique et social (IRES), de l'Observatoire français de conjoncture économique (OFCE) et de l'Institut de prévision économique et financière pour le développement des entreprises (IPECODE), à la suite des recommandations du « rapport Lenoir » (1979) sur l'information économique et sociale, ont favorisé la confrontation des idées en dehors de la « rue de Martignac ». En matière d'analyse conjoncturelle et d'études économiques, il existe aujourd'hui un réel pluralisme des points de vue. La situation n'est certes pas encore comparable à celle que connaissent l'Allemagne et les États-Unis. Les instituts de conjoncture allemands, les institutions américaines telles que la « Brookings Institution » ou le « National Bureau of Economic Research » (finançant des universitaires pour mener des études ayant trait à la politique économique), ont la réputation de peser davantage sur le débat intellectuel dans leur pays respectif que les organismes cités précédemment.

Les administrations ont également pris conscience de la nécessité d'une réflexion sur les enjeux de moyen et de long terme. Ainsi, la Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 » du XI^e Plan a suggéré, à juste titre, que soit généralisée au sein des ministères la création d'une cellule de prospective et d'études, composée à la fois de fonctionnaires et d'experts d'horizons divers.

Certains ministères se sont dotés, comme l'ont fait la plupart des grandes entreprises, d'unités de prospective et d'évaluation.

Trois exemples sont particulièrement significatifs.

Le ministère des Affaires étrangères a été un précurseur en la matière avec la création en 1973 du Centre d'Analyse et de Prévisions (CAP). Il s'agissait de disposer d'une structure attentive aux changements de l'environnement international et susceptible d'accélérer la prise en compte de ces derniers dans la définition de la politique étrangère.

Le ministère de l'Éducation nationale s'est doté, en 1986, d'une Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP), dont l'objet est de recueillir les informations nécessaires à la mise en œuvre d'une politique éducative et de procéder à l'évaluation du système éducatif.

Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle a quant à lui souhaité, en 1993, étendre son champ d'études, d'évaluation et de prospective en créant la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

Cette démarche n'est pas encore généralisée.

Par exemple, il n'existe pas de structure de cette nature au ministère des Affaires sociales et la réflexion prospective y est encore dispersée.

Les moyens d'analyses et d'études économiques du ministère de l'Agriculture sont également limités. Cela justifie, sans doute, l'influence des travaux du Commissariat général du Plan dans le domaine agricole : citons ceux relatifs à la réforme de la politique agricole commune, à l'aménagement des espaces ruraux ou encore à l'évolution à long terme de l'agriculture.

La constitution par le Premier ministre de commissions ad hoc placées en dehors de la « rue de Martignac » est une autre forme d'atteinte au monopole du Commissariat, même si ses membres sont invités à y participer. La commission Mattéoli, la commission Ducamin, la commission Picq sont trois exemples récents de l'externalisation des fonctions de réflexion sur des thèmes relevant pour partie du « savoir-faire » du Commissariat général du Plan.

Cette nouvelle concurrence dépasse aussi les frontières de l'Administration. La multiplication de débats publics souvent médiatisés, de colloques et de groupes de réflexion ont fait évoluer les formes du débat.

Personne ne regrette ce pluralisme et l'enrichissement intellectuel qui en résulte. Ils contraignent le Commissariat à démontrer sa capacité à faire mieux que les autres, en matière d'expertise, d'innovation et d'imagination.

Une concertation plus difficile

Le décret fondateur de 1946 fixant les attributions du Commissariat général du Plan pose le principe d'un rôle déterminant en matière de concertation : « Le Commissaire général procède à toutes enquêtes... auprès

des organismes ouvriers et patronaux, des industriels et des exploitants agricoles ». Cette volonté initiale de Jean Monnet se traduira notamment par la création de vingt-cinq commissions de modernisation tripartites, présidées par des personnalités extérieures à l'Administration, dont le rôle est d'associer des partenaires à l'élaboration du plan pour en faciliter ensuite la réalisation. Cette pratique s'est maintenue, même si, d'un plan à l'autre, la forme des commissions et le nombre de personnes concernées ont constamment varié.

La remarque souvent entendue selon laquelle le « Plan importe finalement moins que les débats conduits au cours de sa préparation » démontre à quel point la « rue de Martignac » joue un rôle primordial dans la concertation entre partenaires sociaux. Nos interlocuteurs ont souligné l'importance du Commissariat comme lieu d'apprentissage du dialogue social, lieu d'exercice d'une pédagogie en faveur des partenaires sociaux, lieu d'échanges bénéficiant d'une certaine neutralité favorable à l'abandon de la « langue de bois ».

Le rôle du Commissariat général du Plan comme animateur du dialogue social est cependant aujourd'hui rendu plus difficile pour deux raisons.

La première est la remise en cause de la concertation institutionnelle, dont les symptômes sont bien connus : montée des mouvements autonomes, crise de la représentativité des corps intermédiaires. Cette remise en cause découle d'une volonté d'engagement individuel plus forte, sous des formes variées : participation à la vie associative, engagements en faveur de causes de toute nature. Elle procède aussi d'une adaptation sans doute trop lente des partenaires sociaux aux évolutions du monde du travail et de leurs difficultés à élaborer des visions de moyen terme. Elle tient enfin à l'émergence de sous-populations de plus en plus importantes qui, exclues de la représentation sociale traditionnelle (chômeurs, retraités, personnes en situation précaire), doivent trouver d'autre modes d'expression.

Le Commissariat a également souffert du manque d'évolution des procédures qu'il met en œuvre en matière de concertation, et qui sont parfois jugées sévèrement par les partenaires sociaux.

Les syndicats, très attachés à la concertation au sein du Commissariat général du Plan, partagent toutefois le sentiment qu'ils sont peu écoutés, qu'une attention plus grande est accordée aux chefs d'entreprises et aux personnalités qualifiées, que le point de vue de l'entreprise l'emporte toujours. Ils sont parfois déconcertés par le langage technique des experts de l'administration, souvent sur-représentés au sein des commissions.

Des critiques sont également formulées sur le contenu des rapports et la manière dont ceux-ci rendent compte des débats et des avis exprimés. Pour certains, les conclusions sont prédéterminées et se limitent à reprendre, dans une large mesure, les idées présentées dès l'ouverture des travaux par les rapporteurs généraux. Les points de désaccord ne sont que rarement évoqués, alors que l'explicitation des points de divergence est indispensable pour tester les limites du possible ou permettre l'émergence de

nouvelles options. Pour d'autres, les rapports cherchent plus à donner l'illusion d'un consensus, qu'à rendre compte de la diversité des opinions exprimées. Certains responsables de l'Administration partagent ce sentiment. La remarque nous a d'ailleurs souvent été faite par les partenaires sociaux, que la prise en compte de leurs avis en fin de rapport donne plus l'impression d'une juxtaposition de déclarations que d'une réelle confrontation de points de vue.

La forme du travail en commission est également contestée. La lourdeur des commissions laisse trop peu de temps aux débats. En outre, faute d'un travail préalable suffisant, le niveau des débats n'est pas considéré comme satisfaisant. Ce constat n'est pas nouveau, il a déjà été évoqué dans le rapport de Michel Dollé : « les modalités de la concertation peuvent et doivent être renouvelées ».

Il n'en reste pas moins que les critiques entendues portent plus sur les modalités que sur les finalités de la concertation. Les partenaires sociaux ont mis l'accent sur le fait que le Commissariat général du Plan leur fournit des informations dont ils ne disposent pas forcément par ailleurs et qu'il demeure incontestablement une instance de réflexion « dépassionnée ».

Les réels atouts du Commissariat général du Plan

Cependant, le Commissariat général du Plan dispose d'atouts majeurs. Même si le Commissariat général du Plan connaît aujourd'hui une relative perte d'influence, il a toutefois contribué de manière très positive aux réflexions sur des questions de moyen et long terme concernant l'avenir de la Nation.

Le Commissariat a ainsi joué un rôle utile et reconnu dans plusieurs cas récents. Beaucoup de nos interlocuteurs nous ont cité le « Livre blanc sur les retraites » comme un travail qui s'est révélé indispensable à la collectivité. En mettant publiquement l'accent sur une question cruciale, il a rendu acceptables des mesures qui, sans cette appropriation par le corps social, auraient probablement fait l'objet de vives réactions.

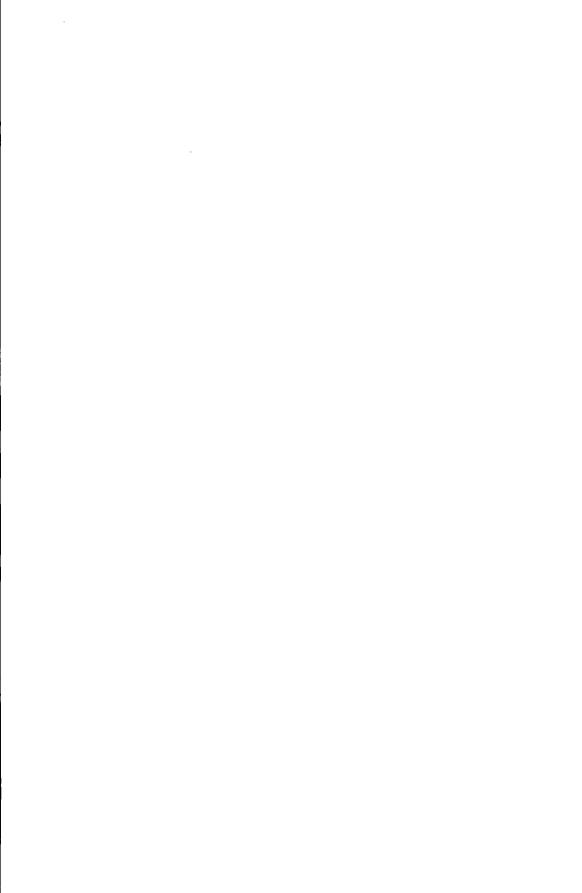
Le rapport « Santé 2010 » est également une contribution importante à la mise en évidence des enjeux de notre politique de santé. La poursuite de ces travaux et l'élaboration d'un Livre blanc, décidées récemment par le Premier ministre, et auxquelles le Commissariat est associé, permettront d'enrichir les analyses, et de préparer la voie aux indispensables réformes de notre système de santé.

De même, bon nombre de travaux préparatoires au XI^e Plan ont été utilisés par le Gouvernement. Mais leur influence est diffuse, et souvent non explicitée : c'est bien là d'ailleurs un des problèmes que l'institution partage avec tout organisme d'études.

Il convient de reconnaître au Commissariat son caractère pragmatique : ainsi, est-il capable, à la demande du Premier ministre, de mobiliser des personnes de qualité sur des sujets déterminés. Enfin, malgré bien des idées reçues, le Commissariat a su conduire une politique active de renouvellement de son personnel : plus de 60 % de ses cadres ont aujourd'hui moins de trois ans d'ancienneté.

En définitive, tous ces points forts et faibles du Commissariat sont symptomatiques d'une institution vivante, certes remise en cause, mais toujours considérée par nos interlocuteurs, sous des formes sans doute à renouveler, comme indispensable à la Nation.

L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française



La question de l'avenir du Plan, et de la place de la planification dans la société française, ne peut être dissociée de celle du rôle de l'État dans une société qui se caractérise par l'ouverture sur l'extérieur, la diversité de ses acteurs et la complexité sociale. Il est significatif que la planification soit, d'une certaine façon, victime des multiples interrogations de nos concitoyens sur la légitimité et la pertinence de l'action publique, dans la mesure où elle s'identifie à l'intervention des pouvoirs publics.

Depuis plusieurs années, on assiste à une crise de confiance à l'égard de l'État, que révèle l'inquiétude croissante face aux bouleversements économiques et aux mutations sociales qui les accompagnent, modifiant substantiellement les conditions dans lesquelles s'exercent le jeu concurrentiel et la nature des responsabilités de l'État.

Bien que la clarification du rôle de l'État dans ce nouveau contexte mérite à elle-seule une réflexion approfondie, il nous a semblé indispensable de rappeler les grandes lignes des évolutions socio-économiques qui remettent en cause la nature et le sens de l'action publique et par voie de conséquence, le concept de planification.

Le rôle de l'État dans une société caractérisée par l'ouverture sur l'extérieur, la diversité de ses acteurs et la complexité sociale

L'évolution du rôle de l'État dans notre société doit être appréciée au regard de l'ouverture sur l'extérieur, la diversité de ses acteurs et la complexité sociale.

La mondialisation et l'interdépendance des économies : un environnement plus incertain et aléatoire

A la fin de la guerre, les grands pays industriels sont tournés sur eux-mêmes et peu ouverts sur l'extérieur : les importations de l'OCDE ne représentent que 5 % de la demande finale des pays concernés et portent essentiellement sur les matières premières.

A partir des années 1960, le développement des échanges internationaux s'intensifie fortement. Les flux commerciaux évoluent alors à un rythme plus rapide que la production mondiale. On observe également une forte progression des investissements directs à l'étranger qui augmentent trois fois plus vite que le commerce mondial.

Après une pause au début des années 1980 et malgré les chocs pétroliers et monétaires, l'expansion des échanges mondiaux reprend et se traduit par une forte augmentation des taux de pénétration des économies occidentales : entre 1974 et 1983, le commerce mondial augmentait chaque année de 3 % en volume. Le taux annuel moyen est passé à 5,7 % entre 1984 et 1992. De plus, l'émergence des « nouveaux pays industrialisés » remet en cause ce qu'il est convenu d'appeler « le monopole occidental de la modernité et du développement ». Nous avons à faire face à de nouveaux compétiteurs connaissant une croissance rapide et durable (qu'il s'agisse des pays de la zone Asie-Pacifique ou de ceux de l'Amérique Latine), qui mettent à mal des pans entiers des industries occidentales. Ils nous contraignent à redéfinir nos formes propres de compétitivité, en nous engageant notamment vers une course aux techniques nouvelles.

L'ouverture sur les marchés mondiaux est également forte en France. La part des importations dans la production intérieure passe ainsi de 20 % à 33 % entre 1970 et 1992, celle des exportations de 18 % à 31 % sur la même période.

Notre économie devient plus sensible aux évolutions conjoncturelles de nos partenaires. L'augmentation du taux d'exportation a accru l'effet sur notre production intérieure d'une moindre demande émanant du marché mondial. La conjoncture extérieure est un fort déterminant de notre propre activité.

On constate de même les conséquences croissantes des variations monétaires sur la tenue de nos échanges extérieurs. Notre compétitivité-prix, liée à l'évolution interne des coûts de production et aux variations des taux de change, est désormais un élément central du diagnostic conjoncturel.

Le phénomène de mondialisation ne se limite pas aux échanges de marchandises et de services. Il concerne également les flux de capitaux, plus mobiles encore, qui représentent cinq fois le commerce mondial en 1975, vingt fois en 1985 et plus de trente fois aujourd'hui.

Cette internationalisation des marchés de capitaux renforce le caractère aléatoire de nos économies. Des nouveaux instruments financiers offrent désormais aux arbitragistes la possibilité de disposer d'effets de levier considérables et de moyens qui dépassent, dans certains cas, ceux des

banques centrales. On estime ainsi que les flux nets quotidiens sur les marchés financiers ont pu récemment atteindre deux fois les réserves des grandes banques centrales. C'est dire l'ampleur des moyens d'action dont disposent aujourd'hui les marchés décloisonnés, et leur capacité à faire évoluer les variables financières (taux d'intérêt et taux de change) dans un sens parfois déterminé par leurs anticipations spéculatives plutôt que par les « fondamentaux » économiques des pays. La France en a fait l'expérience lors des récentes crises de change.

La mondialisation et l'ouverture internationale, facteurs indéniables de croissance, entraînent une logique de concurrence généralisée. Il en résulte une plus grande incertitude et une moindre maîtrise de l'État sur les évolutions économiques.

La mise en concurrence des espaces nationaux

Une des conséquences de la montée en puissance de la libéralisation de l'économie et de la mondialisation des marchés, est l'émergence de grandes firmes multinationales, avec leur logique de réseaux mondiaux. Celles-ci sont conduites à arbitrer au niveau mondial pour leurs choix d'investissements et de localisation de filiales de production. Elles intègrent notamment, dans leur stratégie de croissance externe, les conditions de fonctionnement des marchés, le coût du travail et de la protection sociale, et le niveau des prélèvements fiscaux. L'entreprise devient ainsi de plus en plus supranationale et les salariés de son pays d'origine sont intégrés malgré eux dans la division internationale du travail. Les entreprises françaises participent à ce mouvement : neuf des cent premières firmes mondiales sont françaises.

La logique internationale des marchés et des firmes transnationales remet en cause la coïncidence entre l'espace social – qui reste très largement confondu avec l'espace national – et l'espace économique qui est désormais mondial.

L'État ne peut donc plus gérer l'espace social sans l'intégrer dans un système de performance globale, aussi bien économique que sociale, technique que financière. Il est désormais soumis, lui aussi, à une logique de concurrence entre États. Il est contraint d'utiliser des instruments nouveaux. Ce sont moins les participations de l'État qui vont structurer le secteur productif, que sa capacité à mettre en œuvre, par exemple, une fiscalité adaptée et durable qui ne décourage pas l'investissement, ou une réglementation du travail compatible avec les règles de fonctionnement des entreprises et préservant leur compétitivité. Ces instruments sont complexes, leur maniement plus incertain.

Ce qui apparaît au départ comme une simple concurrence entre marchandises devient une concurrence entre systèmes nationaux.

Bien que générateur de surplus, le choix de l'interdépendance des économies est contraignant : il impose des ajustements très lourds pour notre appareil productif, aussi bien que pour l'État et les administrations publiques. Ainsi, la mondialisation des marchés et la libéralisation de l'économie, avec notamment l'achèvement du grand marché européen, modifient les modalités d'intervention de l'État dans la croissance économique. Mais le rôle de celui-ci demeure primordial quant aux conditions dans lesquelles les hommes, les entreprises, les territoires affrontent la compétition mondiale. La qualité du dialogue social, du système éducatif, de la recherche ou encore l'aménagement du territoire sont des déterminants essentiels de la compétitivité de notre pays pour lesquels l'État dispose de prérogatives évidentes.

A l'État « interventionniste » se substituent aujourd'hui l'État « régulateur » et l'État « stratège ». Ce n'est donc point la légitimité de l'action publique qui est en cause, mais son niveau de pertinence. Plus que jamais, au-delà de ses fonctions régaliennes traditionnelles (sécurité, justice, défense), l'État doit définir les règles du jeu et veiller à leur respect. Il doit annoncer clairement ses objectifs à moyen et long terme à la Nation toute entière.

Car même si des théories libérales visant à la « réduction du rôle de l'État » se sont développées, la légitimité de l'État repose essentiellement sur l'efficacité de son action : il faut que les résultats des politiques publiques soient conformes aux objectifs assignés et qu'ils répondent aux multiples attentes exprimées.

Le partage du pouvoir de l'État avec l'Europe : un équilibre modifié qui impose un nouvel exercice du pouvoir de l'État

En adhérant au Traité de Rome, puis à l'Acte Unique et enfin par voie référendaire au Traité de Maastricht, la France a accepté un partage des compétences entre l'État-Nation et l'Europe. Il s'agit d'un choix politique fondamental qui impose à l'État-Nation de nouvelles responsabilités et de nouveaux défis, et qui renforce en même temps son rôle de garant de l'identité et de l'unité nationales. Chaque pays membre de l'Union Européenne est le produit de son histoire, de ses cultures et de ses traditions. L'Europe ne peut se construire contre les peuples mais avec eux. L'État républicain est inséparable d'une conception élective de la Nation.

Ce nouveau partage des pouvoirs modifie les modalités de la décision politique nationale. Il remet en cause la possibilité de l'État-Nation de disposer de certains outils spécifiques dont il a longtemps usé, tels le soutien au secteur public marchand, la politique monétaire ou le droit de la concurrence. Il impose d'une certaine façon un retrait de la puissance publique du champ d'intervention économique, et instaure un droit européen qui s'impose à chaque pays.

De surcroît, la construction de l'Union économique et monétaire renforce la nécessité d'une stricte discipline budgétaire, d'une convergence de plus en plus forte des politiques économiques nationales et d'une coopération plus étroite entre les États membres.

L'État-Nation devient un « État partenaire », dont les stratégies doivent désormais prendre place dans le cadre d'une négociation permanente, dans laquelle les principes de réciprocité et d'équité doivent prévaloir.

Au « splendide isolement » qui facilitait la tâche grâce à des instruments maîtrisés, se substitue une négociation permanente, qui exige de savoir être négociateur, influent et offensif en matière de défense des intérêts nationaux. L'intégration européenne impose à la France de savoir ce qu'elle veut pour l'avenir. On ne négocie pas sans une vision du futur, sans une analyse stratégique des enjeux de moyen terme.

La complexité sociale de notre société : une demande nouvelle, une cohésion difficile à réaliser

La multiplicité des acteurs sociaux et l'affaiblissement des corps intermédiaires estompent les modalités formelles de la représentation

Dans la période d'après-guerre, puis plus tard lors de la phase de forte croissance des années 1960, l'État avait en face de lui un corps social relativement homogène. La forte représentativité des corps intermédiaires lui assurait en outre de disposer d'interlocuteurs aptes à négocier pour le plus grand nombre.

La situation a progressivement évolué vers un contexte très différent, caractérisé par l'hétérogénéité et la complexité croissantes d'un corps social rendu plus difficile à appréhender.

En effet, le fort déclin des agriculteurs et des salariés agricoles qui ne représentent plus que 6 % de la population active, la chute des emplois industriels (de plus d'un million depuis 1980) et l'éclatement de l'identité ouvrière, caractérisent les trois dernières décennies. L'augmentation de la proportion des salariés non ouvriers et l'émergence des employés, cadres moyens et supérieurs, constituent le déterminant essentiel de cette évolution. L'emploi dans le secteur des services représente aujourd'hui les deux tiers de l'emploi total et devrait continuer à croître. L'arrivée massive des femmes sur le marché du travail, et l'augmentation du nombre de familles mono-parentales, sont d'autres facteurs d'évolution du contexte social.

Mais surtout, l'apparition du chômage, à la fois par son ampleur et sa structure, est l'élément discriminant entre une société d'égalité et une société d'exclusion.

Dans ce contexte, également perceptible dans les principaux pays de l'Europe occidentale, la réussite des politiques de prévention de l'exclusion, progressivement mises en œuvre, risque de devenir de plus en plus difficile.

Des sous-populations de plus en plus nombreuses apparaissent, mal représentées par les corps intermédiaires du fait de leur instabilité ou de la difficulté à les appréhender.

Les chômeurs et les personnes en situation de précarité ou vivant d'un revenu minimum (793 000 personnes sont concernées par le RMI au 31 décembre 1993) n'ont jusqu'à présent guère trouvé de mode d'insertion dans le dialogue social.

Avec cette complexité croissante du corps social, les modalités formelles de la représentation s'estompent. L'unité du monde syndical est de moins en moins assurée. Les syndicats français réunissent la plus faible proportion d'adhérents de l'OCDE et leur emprise, encore significative dans la fonction publique, est devenue moindre dans les secteurs concurrentiels et reste négligeable dans les petites entreprises. Le pouvoir est désormais, le plus souvent, en situation de devoir gérer un face-à-face direct avec l'opinion. Les responsables des « coordinations » sont devenus, le temps d'un conflit, les représentants et les négociateurs éphémères d'une profession ou d'une catégorie socioprofessionnelle déterminées. La large médiatisation de leurs revendications et de leurs prises de position vient valider aux yeux de l'opinion leur rôle de porte-parole.

Une attente multiforme, impatiente, des citoyens à l'égard de l'État

Cet effritement de la représentation et l'émergence d'un face-àface direct entre l'État et l'opinion vont de pair avec une incompréhension et une attente croissante du corps social à l'égard de l'État, dont les stratégies sont de moins en moins lisibles.

Les effets attendus de la construction européenne (constitution d'un ensemble géopolitique capable de mieux peser face aux blocs régionaux qui se constituent à travers le monde, économies d'échelles,...) restent ainsi mal compris des citoyens.

L'Europe est pour beaucoup d'entre eux celle de la concurrence accrue, d'un chômage plus élevé et de la crise de l'agriculture, ce qui les conduit parfois à une tentation de repli sur eux-mêmes.

« L'europessimisme » s'installe et les réussites indéniables de l'Europe – comme son unité retrouvée sur le GATT – ne suffisent pas à convaincre les peuples qu'un « écu européen » sera la solution à tous leurs maux.

L'ouverture sur l'extérieur, en faisant peser plus d'aléas sur notre économie, est ainsi devenue source d'incertitudes et de peurs nouvelles. Le corps social se sent incompris par l'État, qu'il juge souvent inefficace et préoccupé avant tout de la gestion à court terme.

Les citoyens attendent donc de l'État qu'il assume ses choix et qu'il les rende acceptables en limitant leurs conséquences négatives. C'est à lui d'assurer plus de stabilité à l'environnement économique, de réduire les conséquences d'une concurrence accrue, de limiter une incertitude que chacun redoute ; il doit créer les conditions du retour à l'emploi, assurer les retraites, éduquer, indemniser les chômeurs, lutter contre la pauvreté, protéger les secteurs fragiles.

La difficulté est d'autant plus grande pour l'État qu'il est pris en étau entre les impératifs de la compétitivité économique et l'accroissement des besoins sociaux liés au vieillissement de la population, à la montée du chômage, au déclin des solidarités familiales et locales...

On ne demande pas moins à l'État, mais de plus en plus, sans pour autant savoir comment nouer avec lui un dialogue de qualité et sans tenir compte des contraintes des autres groupes sociaux. L'affaiblissement des corps intermédiaires et l'attente multiforme des citoyens impliquent de nouvelles formes de représentation plus difficiles à mettre en œuvre, ainsi qu'une concertation plus effective et moins institutionnelle.

Adapter l'exercice de planification au nouveau rôle de l'État

L'évolution de notre environnement et le nouveau rôle de l'État rendent encore plus nécessaire une démarche de planification, pour autant qu'elle soit rénovée dans son contenu et dans sa formalisation. Dans cette perspective, un exercice global, exhaustif, enfermant pour cinq ans dans un cadre rigide les décisions des pouvoirs publics, est inefficace. L'objectif a changé: il s'agit désormais de planifier « les changements nécessaires ». Il nous faut penser en termes structurels l'économie mondiale et notre propre société. L'accélération du changement exige souvent des réactions immédiates. Une réflexion prospective partagée est le meilleur moyen de mobiliser des énergies et d'ouvrir plus largement l'éventail des solutions possibles. Elle garantit, d'une certaine manière, à la fois notre liberté et notre capacité d'agir hors des contraintes du moment, en résistant à la « dictature du quotidien ». Elle prépare les esprits à la permanence de la réforme.

Les missions d'une planification rénovée Une clarification des concepts s'impose

Il nous paraît utile de préciser ce que les notions de prévision, prospective et planification, recouvrent en réalité, car elles ne sont pas toujours perçues de la même manière par nos différents interlocuteurs.

Une prévision est la quantification de l'évolution d'un agrégat à un horizon donné. Il s'agit le plus souvent d'une appréciation chiffrée à partir des données du passé, et élaborée sous certaines hypothèses.

La prospective, quant à elle, vise à fournir un « panorama » des scénarios possibles, compte tenu des déterminismes du passé et de la confrontation des motivations des acteurs. Elle vise à identifier des évolutions structurelles qui aident à repérer dans la multitude des événements du présent les éléments du futur, qualifiés par Pierre Massé de « faits infimes par leurs dimensions présentes mais immenses par leurs conséquences virtuelles ». Elle permet ainsi d'orienter l'action présente et, pour reprendre l'expression de Victor Hugo, de « mettre dans le présent une dose de futur ».

La crédibilité d'une réflexion prospective dépend non seulement de la qualité des informations recueillies mais aussi de la capacité d'analyse et d'expertise de ceux qui la mettent en œuvre. Son objectivité procède de l'appropriation par ces derniers des questions posées, ainsi que de la qualité du diagnostic de départ et des hypothèses envisagées. L'indépendance de jugement et le niveau relatif d'indétermination des participants sont deux éléments qui conditionnent l'efficacité d'une telle démarche.

La planification va bien au-delà. Elle consiste, dans son acception première, à « organiser un futur désiré et les moyens d'y parvenir dans un cadre temporel donné ». Planifier, c'est donc à la fois partager un diagnostic sur les tendances lourdes et les risques de rupture de la société, identifier les stratégies de chacun des acteurs et élaborer de manière concertée les chemins possibles et souhaitables. Il ne s'agit pas tant de prévoir que de développer une conscience commune des avenirs probables. Acte politique par nature, la planification n'a de sens que si elle opère des choix globaux avec une hiérarchie des urgences.

Pour cela, est indispensable la volonté politique d'inscrire l'action collective dans le moyen terme.

Donner du temps et de la continuité à la décision politique

La quasi-totalité des personnalités auditionnées considèrent que l'État reste trop souvent soumis à la « dictature du court terme ». Or nous avons besoin de donner du temps à la décision politique, qui est trop souvent hâtive, faute de préparation, et pas toujours conclusive en raison des contestations qu'elle provoque. Il est également vrai que le cycle des échéances électorales détermine trop fréquemment la perspective temporelle dans laquelle les gouvernants inscrivent leur action.

Le constat est unanime : notre pays souffre d'une insuffisance de réflexion à moyen et long terme qui s'explique par un déficit des études longues et un défaut d'identification des problèmes de société à caractère transversal (emploi, exclusion, santé, éducation, recherche,...).

Notre pays éprouve des difficultés à engager des réformes, faute d'un « terrain intellectuellement préparé ». Il faut donc faire progresser la prise de conscience collective des grands problèmes de société. Expliciter les enjeux, pour qu'ils soient assumés par les acteurs économiques et politiques, est d'autant plus crucial que l'on manque d'outils capables d'identifier les changements nécessaires. La prise en compte du temps long est primordiale pour comprendre les rythmes d'évolution des sociétés, des économies et des écosystèmes.

Une meilleure compréhension des phénomènes de moyen terme est donc indispensable pour placer l'action de l'État dans une perspective allant au-delà du quotidien, et qui soit indépendante des questions institutionnelles et des enjeux de pouvoirs.

Intégrer la dimension économique et sociale

La planification doit être centrée sur le champ économique et social. A ce titre, les questions relatives au système de protection sociale devraient notamment faire l'objet d'une attention particulière.

La sphère sociale n'est cependant pas le champ exclusif de la réflexion proposée. Ainsi, l'évaluation des évolutions sectorielles, les améliorations permanentes à apporter à notre système éducatif, les modalités d'adaptation du monde du travail au vieillissement de la population active, l'impact des phénomènes démographiques et migratoires, les questions énergétiques, l'environnement, les problèmes d'infrastructures, sont, parmi beaucoup d'autres, des éléments indispensables de cette réflexion.

Toutefois, à trop identifier les besoins et les attentes, un risque se profile d'une démarche déséquilibrée donnant trop de place à la « demande » adressée à l'État et trop peu aux conséquences des contraintes qui s'imposent à lui, tout particulièrement en matière de finances publiques.

Il est souhaitable dès lors que soient également menés, dans les mêmes conditions, des travaux spécifiques consacrés à une analyse fonction-nelle par grande fonction collective (emploi, santé, éducation, protection sociale, aménagement du territoire,...) portant sur nos finances publiques au sens large, leurs évolutions récentes et leurs tendances futures. L'instauration d'un tel exercice viendrait compléter les propositions de la mission sur l'État en France confiée par le Premier ministre à Jean Picq et celles issues du débat national pour l'aménagement du territoire, en faveur d'une présentation plus lisible des finances publiques et d'une ébauche de programmation pluriannuelle.

Traiter spécifiquement de la planification régionale

La loi du 29 juillet de 1982 et celle du 7 janvier 1983 sur les compétences des collectivités territoriales ont relancé la dimension territoriale de la planification en définissant un nouveau partage des tâches entre l'État et les régions, ainsi qu'en posant le principe de la planification régionale et de la contractualisation État-Région.

Cette prise en compte des préoccupations régionales dans la démarche planificatrice n'est pas récente. Le IVe Plan proposait déjà des critères pour identifier les zones du territoire qui nécessitaient un soutien particulier. Le Ve Plan a défini pour sa part des objectifs de développement pour l'Ouest du pays et certaines grandes agglomérations.

Le nouveau contexte défini par l'émergence des pouvoirs décentralisés, impose plusieurs obligations à l'État.

Il doit assurer la cohérence de ses décisions en matière d'aménagement spatial du territoire, notamment dans le domaine des infrastructures et des grands équipements. Cela nécessite une approche de moyen terme. La durée des projets en cause – parfois 15 à 20 ans – exige d'inscrire dans une

période longue les orientations et les priorités. C'est le sens du schéma national de développement du territoire évoqué dans le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire de juin 1994.

L'État doit également pérenniser la pratique de la planification au niveau des régions. Par la loi de 1982, celles-ci ont été incitées à planifier leurs actions à travers des plans régionaux. Cette démarche s'est développée plus ou moins rapidement selon les cas. Dans certaines régions, elle a permis un travail approfondi d'identification des principaux objectifs de l'Exécutif régional, puis une ventilation par fonction des choix budgétaires et enfin une hiérarchisation des priorités, après consultation du Conseil économique et social régional.

Cette démarche doit être confirmée. Les Exécutifs régionaux n'ont en effet pas les mêmes rythmes que l'Exécutif national. Ils bénéficient d'un horizon de six années, propice à la définition puis la mise en œuvre d'une stratégie quinquennale.

Pour conforter la démarche planificatrice des régions, l'État est aujourd'hui contraint de fournir à un rythme compatible avec le calendrier des élections régionales, un cadre de référence permettant la mise en cohérence des orientations nationales et des ambitions locales. Il doit indiquer aux régions ses priorités en matière d'aménagement du territoire, dresser un bilan des points forts et des points faibles de notre pays dans les domaines relevant des compétences qui leurs sont octroyées, et préciser l'articulation qu'il entend assurer entre l'action de la Communauté européenne en leur faveur et sa propre politique. De même, cette démarche doit être l'occasion pour l'État d'inscrire dans une perspective pluriannuelle les moyens et les modalités (procédure de péréquation notamment), qu'il entend accorder au développement régional dans le cadre des contrats de plan État-Région. Ceux-ci, même s'ils ne portent que sur une faible part des moyens financiers apportés par l'État aux régions, doivent être utilisés comme un levier indispensable pour inciter les régions à s'approprier les orientations de l'État en matière d'aménagement du territoire.

La démarche proposée ici est plus restreinte que le Plan de la Nation puisqu'elle ne porte que sur les domaines relevant des priorités régionales de l'État. Le Plan d'une Nation ne se réduit pas à la somme des Plans régionaux, ni à la seule explicitation des conditions d'une meilleure cohérence entre l'action de l'État et celle des collectivités territoriales. Il pourrait en être ainsi dans une fédération. Cette solution est clairement inadaptée à la France, car elle opérerait au détriment de la planification nationale dont l'ambition est plus large. Admettre cette spécificité de chaque exercice permet à la planification des régions de prendre toute son ampleur.

Renouveler nos pratiques de planification

Dans une période de perte de repères collectifs des acteurs, le besoin d'orientations communes, élaborées de façon diversifiée et décentra-lisée, n'en est que plus grand. La planification a les moyens d'y répondre.

Mais elle ne peut plus fonctionner comme un exercice épisodique : elle doit devenir une activité continue.

Pour être menée à bien, cette activité de planification doit croiser quatre dimensions interdépendantes :

- la veille prospective, thématique ou globale, afin d'identifier les tendances lourdes d'évolution de la société et les risques de rupture, et éclairer, avec l'apport des sciences sociales, les scénarios d'actions possibles;
- l'évaluation des actions menées, et en particulier les effets des politiques publiques engagées, pour accompagner leur déroulement d'une action corrective continue les rendant plus efficaces;
- la concertation avec les acteurs économiques et sociaux et entre les différentes administrations, non seulement pour avoir une compréhension plus juste parce que plurielle des évolutions en cours, mais aussi pour accroître la cohésion des efforts de chacun et ainsi élargir le champ des réponses possibles aux défis qui sont communs à tous ;
- l'élaboration de stratégies pour permettre à l'Exécutif de définir des orientations et engager des actions de moyen terme, de façon enrichie et plus continue.

La veille prospective

Elle allie plusieurs exercices de nature différente :

- l'activité de veille économique, sociale et technique, cherchant à déceler les éléments susceptibles de provoquer, par accumulation ou rupture, des bouleversements dans l'évolution de notre société, et de donner à l'avenir une tout autre allure que celle que nous attendions;
- la réalisation de constats et de synthèses, visant à rechercher et ordonner les matériaux et connaissances disponibles, pour apprécier le présent au travers des mouvements passés dont il est l'aboutissement. Dans cet exercice, les travaux de comparaison internationale doivent avoir une place non négligeable :
- l'organisation de confrontations, sur la base des bilans réalisés, pour évaluer ce que pourraient être les jeux d'acteurs particuliers face à ces enjeux et les conséquences globales que cela induirait.

Ainsi élaborée, la prospective est une activité permanente, qui requiert à la fois un haut niveau d'expertise interne et une grande capacité à organiser la confrontation d'experts et d'acteurs diversifiés. Cette exigence constitue la garantie d'objectivité et de neutralité qui permet l'engagement des partenaires sociaux.

L'évaluation des politiques publiques

Toute démarche stratégique exige un retour sur le passé. Pour autant, l'évaluation des actions menées reste chez nous une idée neuve. Notre tradition reste plutôt celle du contrôle et de la sanction a posteriori que celle d'un accompagnement correctif des actions engagées. Malgré les récents dispositifs mis en place, notre pays a accumulé du retard dans ce domaine par rapport à ses partenaires.

Ainsi, en Allemagne, l'expression d'un besoin d'évaluation des politiques publiques date de la fin des années soixante. Le Parlement, s'interrogeant sur les effets des lois et des programmes du gouvernement fédéral, avait alors demandé que les nouvelles lois fassent référence à l'obligation d'une évaluation ultérieure de leur efficacité.

Les pays anglo-saxons sont familiers des démarches évaluatives (le terme anglais « assessment » est d'ailleurs plus proche de la notion d'accompagnement que celle de contrôle, très présente dans le terme français d'évaluation). Ils font plus facilement appel à des pratiques empiriques d'expérimentation et sont plus attentifs aux nécessaires allers et retours entre théorie et pratique. L'évaluation ainsi comprise est le moyen d'inclure dans l'action une démarche auto-corrective.

En France, le décret du 22 janvier 1990 a défini la procédure d'évaluation des politiques publiques. Celle-ci a « pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés ».

Ce décret prévoit la création d'une part d'un Comité interministériel de l'évaluation (CIME) chargé de développer et de coordonner les initiatives gouvernementales en matière d'évaluation des politiques publiques, et d'autre part, d'un Conseil scientifique de l'évaluation qui rassemble et diffuse l'information existant sur les méthodes et les techniques d'évaluation.

Aux termes de l'article 4 : « Le Commissariat général du Plan prépare les délibérations du Comité interministériel de l'évaluation. Il veille à la mise en œuvre des décisions prises et à la publication des résultats des travaux d'évaluation. Il anime le développement de l'évaluation dans l'Administration et rend compte annuellement au Comité interministériel ».

L'évaluation ainsi définie comporte plusieurs phases :

- la définition du sujet et la mise en place d'un comité de pilotage chargé de la conduire. Il est essentiel à ce stade que puisse être formulée une commande publique claire et qu'y soient associés l'ensemble des acteurs administratifs et civils pouvant influer sur le déroulement des actions évaluées. Mais tout n'est pas évaluable, et une telle démarche ne doit pas être confondue avec l'activité de veille évoquée précédemment. Dès ses premières années d'existence, le Conseil scientifique de l'évaluation a justement rappelé que l'on n'évaluait pas des problèmes mais des politiques et des actions, c'est à dire un ajustement d'objectifs et de moyens;
- la réalisation d'études visant à recueillir l'ensemble des données permettant d'effectuer un bilan coûts-avantages des actions engagées et de leurs effets, que ceux-ci soient conformes ou non aux objectifs initialement visés;
- un diagnostic sur l'efficacité des politiques évaluées et sur les correctifs à leur apporter. La procédure d'évaluation doit donc permettre d'éclairer le décideur de ce double point de vue : que se serait-il passé si rien n'avait été fait ? Et que pourrait-il se passer si l'on faisait autrement ? Cette phase ne doit pas s'identifier avec celle de la décision, qui relève de l'Exécutif.

L'évaluation et la prospective sont complémentaires. L'évaluation des politiques publiques donne l'occasion d'un retour sur les théories qui avaient fondé les actions passées. Elle n'a d'utilité que si elle débouche sur un travail de nature prospective, bien qu'elle se limite à des problèmes déjà identifiés.

Une concertation active

Les propos d'un ancien Commissaire au Plan sont révélateurs d'un sentiment largement partagé quant à la nature du problème posé : « En 1945, il suffisait de mettre le CNPF et la CGT autour de la table pour débloquer la situation. Aujourd'hui, c'est beaucoup plus compliqué ». Devant la multiplicité des acteurs, leur faible capacité d'engagement, leur difficulté à exprimer des opinions nouvelles, la tentation est grande pour nombre d'interlocuteurs de réduire leur participation à l'exercice de planification.

Pourtant, si personne n'envisage leur marginalisation, certains considèrent néanmoins que leur rôle essentiel est d'écouter et d'assimiler les nouveaux aspects les plus contraignants de nos réalités.

L'efficacité de la planification ne réside pas seulement dans la qualité de l'exercice intellectuel que constitue l'intégration des dimensions économiques et sociales à la décision politique. Il ne s'agit pas seulement de savoir « tenir compte de », il faut encore savoir le faire de telle façon que l'on puisse aussi « compter sur ». Le rôle de la concertation avec les acteurs civils de la société n'est ni une concession faite à un mode d'élaboration plus démocratique du plan, ni une habileté pour faire passer le message ; il est constitutif de son efficacité.

Le changement ne peut plus être imposé, et le fait de laisser des parties prenantes hors du jeu est un élément d'instabilité majeur. Or notre société complexe ne peut trouver sa stabilité que dans le rééquilibrage constant d'un jeu de forces multiples. Encore faut-il que celles qui se trouvent autour de la table soient en rapport avec celles qui modèlent la réalité.

Cela implique que les participants puissent s'engager sans arrièrepensées dans les discussions. S'ils ne se sentent que spectateurs du débat, ou s'ils se considèrent eux-mêmes comme tenant d'un rôle, la discussion ne peut que tourner à l'argutie. La concertation est faussée si les partenaires sont simplement convoqués pour donner leur avis sur ce que devrait être l'action de l'État. La concertation, pour avoir un sens, doit avoir une contrepartie : savoir ce que ces partenaires feraient dans diverses hypothèses.

Chacun doit se trouver impliqué dans l'exercice de prospective pour permettre de simuler l'avenir commun, plus ou moins souhaitable, qui résulterait des réactions de chacun. Beaucoup de nos interlocuteurs syndicaux ont tenu à souligner l'importance des débats au sein des commissions, qui avaient enrichi leur réflexion, voire influé sur leurs prises de positions respectives. Ils se sont ainsi rendus compte que leur marginalisation amoindrirait leur capacité d'action. Enfin, la confrontation avec des experts leur a apporté une meilleure compréhension de la nouvelle donne internationale.

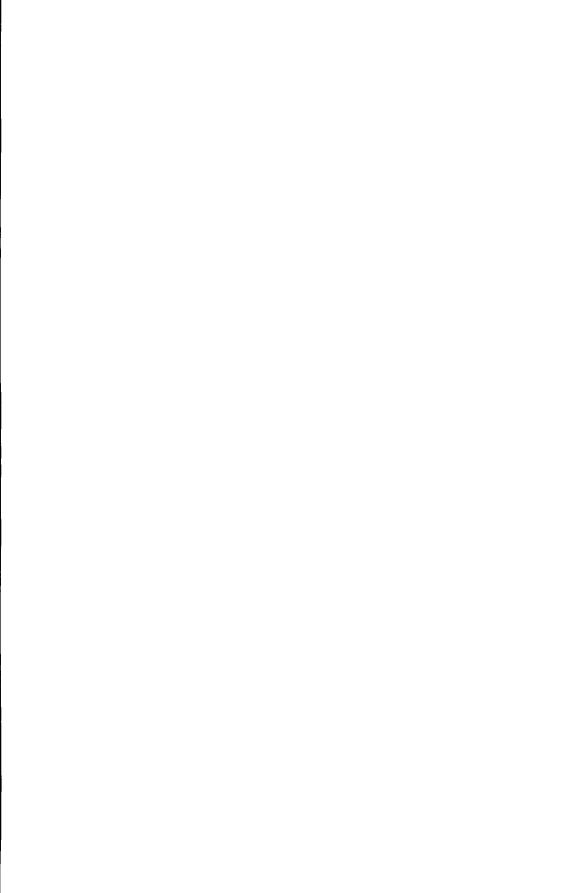
Par ailleurs, le caractère convenu et stéréotypé des prises de position syndicales est souvent dénoncé, sans pour autant que soit contesté leur apport intellectuel. Il faudrait privilégier une réelle confrontation des idées par des échanges plus libres, permettant, de mettre en évidence des points d'accord et de divergence, et d'avancer ainsi dans la compréhension des problèmes d'avenir et de leurs solutions possibles.

L'élaboration de stratégies

L'élaboration de stratégies apparaît comme l'aboutissement logique des trois dimensions précédemment évoquées. Appuyée sur un travail d'évaluation, confrontée aux défis de l'avenir par des études prospectives, enrichie par les points de vue des acteurs, l'analyse stratégique a pour but de dégager des priorités d'actions.

Résolument située dans le moyen terme, elle permet au Gouvernement d'engager des réformes de longue portée.

La pertinence du diagnostic sur les forces et les faiblesses, sur les actions possibles, sur le degré de mobilisation positive ou négative qu'elles peuvent susciter, est donc essentielle et justifie, entre autres, la permanence du Commissariat général du Plan. De même, une planification multiforme, souple, plus adaptée aux nouvelles réalités économiques et sociales, facilitera l'élaboration par l'État de ses stratégies.



Des orientations pour renouveler la planification et renforcer l'influence du Commissariat général du Plan

ı			
] :			
i			
1 			

Affirmer la nécessité de préparer l'avenir, de prendre ses distances par rapport au court terme, de mieux connaître le présent et d'évaluer les enjeux du futur, conduit à s'interroger sur les modalités d'une planification renouvelée qui pourrait contribuer à mieux satisfaire ces objectifs.

Les deux premières parties du rapport ont largement exploré les questions auxquelles il convient de trouver des réponses. Une démarche planificatrice est-elle inséparable de l'expression d'une stratégie de l'État? Qu'en est-il des modalités institutionnelles de la planification et notamment des dispositions de la loi de 1982? Le Plan doit-il se traduire nécessairement par une loi? La planification peut-elle prendre corps sans une réflexion partagée sur le devenir de la Nation et les avenirs les plus souhaitables? Un rythme régulier (quinquennal ou autre) est-il indispensable? Des modalités nouvelles d'association du Parlement et du Conseil économique et social à la réflexion de moyen terme sont-elles possibles?

Pour répondre à ces questions, diverses orientations sont discutées dans cette partie, où sont également résumées les suggestions souvent convergentes de nos différents interlocuteurs. Ainsi seront explicitées les raisons de nos choix et des propositions retenues.

La diversité des exemples étrangers suggère qu'il n'existe pas de modèle unique en matière de planification

Réfléchir aux modalités d'une planification renouvelée invite à se pencher au préalable sur les solutions retenues ailleurs.

Un tour d'horizon sur les pratiques étrangères montre l'extrême diversité des situations.

La réflexion sur les questions de moyen terme est perçue, dans la plupart des pays, comme indispensable. Elle prend cependant diverses formes, comme des exercices réguliers de prévision à court et moyen terme ou des études prospectives.

De même, nos partenaires sont plus avancés que la France en matière de programmation des finances publiques. Cet exercice va, selon les pays, d'une réelle programmation des crédits budgétaires, à une simple mise en perspective pluriannuelle des tendances globales des recettes et des dépenses.

Enfin, la définition d'une stratégie gouvernementale, au-delà d'une programmation des finances publiques, n'est pas la règle. Toutefois, lorsqu'elle existe, ses modalités laissent le plus souvent l'initiative de la démarche à l'Exécutif.

Aux Pays-Bas, souvent cités comme un pays dans lequel la planification est restée vivace, le Bureau central du Plan est un organisme puissant et indépendant qui pèse dans le débat économique. A la suite de la loi de 1947, il élabore un plan annuel glissant. Le Plan néerlandais est assez éloigné du Plan français. Il vise surtout à présenter des prévisions à court et moyen terme et des scénarios de politiques économiques destinés à aider les choix gouvernementaux. Il ne constitue pas une stratégie du Gouvernement, mais, plus modestement, un instrument de cadrage des contraintes pesant sur l'économie et d'évaluation de certaines stratégies macro-économiques. Son objet essentiel est de fournir des prévisions économiques et des diagnostics scientifiquement fondés, conçus comme des aides à la gestion des affaires publiques.

La situation est similaire en *Belgique*. Le Bureau du Plan belge est progressivement devenu un centre d'étude, de prévision et de production statistique. Il n'élabore plus un plan au sens français du terme : les tentatives de renouvellement de la planification belge exprimées par la loi de 1971 n'ont pas résisté à l'instabilité politique et à la poussée fédéraliste. L'essentiel de l'activité du Bureau est désormais d'élaborer, sans concertation avec les partenaires sociaux, des projections à court, moyen et long terme, et des analyses prospectives dans le domaine économique et social.

En Italie, après une tentative de relance au début des années 1980, la planification à moyen terme n'est plus mise en œuvre.

Les Premiers ministres italiens ont toutefois conservé l'habitude de présenter sous forme de plan d'action pluriannuel un ensemble de mesures visant un objectif précis. Le « Plan Amato » rendu public en septembre 1992 proposait par exemple de ramener le déficit budgétaire à 9 % du produit intérieur brut.

En Allemagne, la démarche est probablement plus originale, surtout quand on se réfère au modèle français.

D'une part, elle ne relève pas d'une approche globale, mais est mise en œuvre par différentes instances, exerçant leurs prérogatives dans un domaine particulier du champ économique et social : Conseil de conjoncture, Conseil de planification financière (Finanzplanungsrat), Conseil des cinq sages, Commissions des monopoles, Comité de planification responsable de la préparation des programmes quadriennaux des Länder.

D'autre part, elle ne donne pas lieu à une concertation directe avec les partenaires sociaux. Elle contribue toutefois à définir le contexte économique et social dans lequel la négociation bilatérale entre patronat et syndicats peut prendre place.

Enfin, elle est associée à un exercice de programmation des finances publiques – à la fois au niveau du Bund et des Länder – présentant sur cinq années, à partir de prévisions macro-économiques, l'évolution des recettes et des dépenses.

Deux autres pays ont préservé la possibilité pour l'Exécutif de placer son action dans une perspective pluriannuelle sous forme d'un plan qui présente certaines similitudes avec l'exercice français : le Japon et l'Espagne.

Au Japon, le Plan décrit les perspectives économiques souhaitables et réalisables, les directions fondamentales et les objectifs prioritaires que le Gouvernement entend poursuivre, ainsi que les moyens nécessaires à leur réalisation. En cela, il se rapproche de la conception française. L'initiative de préparation du Plan japonais revient au Premier ministre qui s'appuie à cet effet sur deux institutions :

- le Conseil économique, composé d'un nombre restreint d'experts issus de l'entreprise, du monde syndical et des milieux universitaires, choisis pour leur expérience personnelle et non leur représentativité professionnelle;
- l'Agence de planification économique, qui joue un rôle important dans l'élaboration du Plan, tout en étant sous l'influence des ministères les plus puissants, au premier rang desquels le ministère de l'industrie et du commerce extérieur (MITI).

Le Plan japonais est donc un exercice qui relève de l'Exécutif, même si ce dernier prend l'avis du Conseil économique et du Parlement, et consulte régulièrement le parti de la majorité.

A en juger par la seule régularité du processus, les modalités de la planification japonaise sont efficaces : douze plans nationaux se sont succédés depuis 1955.

En Espagne se retrouvent des caractéristiques similaires. La Constitution de 1978 a donné au Gouvernement espagnol le droit d'initiative en matière d'élaboration d'un plan qui doit être préparé en collaboration avec les partenaires sociaux et dans le respect du principe d'autonomie des régions. Au fil des années, cette disposition de la Constitution espagnole est de moins en moins utilisée. Par contre, la planification régionale a connu un réel essor, en raison de la construction européenne et de la nécessité de mieux coordonner les demandes adressées aux fonds structurels européens par les régions autonomes.

La démarche planificatrice est-elle inséparable de l'expression d'une stratégie de l'Exécutif?

Faut-il conserver les dispositions de la loi de 1982 ?

La loi de 1982 a placé l'Exécutif en situation ambiguë. Dans le cadre d'une réforme de la planification, elle lui a imposé l'obligation de définir pour une durée de cinq ans, sous la forme de deux lois de Plan, des choix stratégiques et des objectifs pour la Nation, ainsi que les mesures à mettre en œuvre pour les satisfaire.

Un dispositif de révision a été prévu : seule la seconde loi de plan peut être rectifiée, après deux années d'exécution du plan. Ainsi les moyens peuvent être changés, mais pas les objectifs.

Ce point n'a pas échappé au Conseil économique et social, qui notait dans son avis du 12 juin 1982 sur le projet de loi portant réforme de la planification : « On peut s'interroger en revanche sur le fait que, comme le précise l'exposé des motifs, il ne soit prévu aucune révision formelle des choix stratégiques et des objectifs du Plan en cours d'exécution, mais une actualisation éventuelle par voie législative, des seuls programmes prioritaires du Plan... C'est induire que la première loi de Plan, à portée stratégique, et intéressant le moyen terme ne saurait être mise en cause par des aléas liés par exemple à l'environnement extérieur ».

De plus, en attribuant, pour une période quinquennale, un caractère impératif aux objectifs et aux choix stratégiques, la loi de 1982 a accentué la discordance entre le calendrier politique et le rythme de la planification. Cette disposition était ambitieuse. Dans un monde où les aléas et l'incertitude vont croissants, l'affirmation par l'Exécutif d'une stratégie durable reste un exercice souhaitable, mais il devient dans le même temps plus risqué. Une période de cinq années se révèle un cadre inadapté pour l'expression d'une volonté stratégique, lorsque se dessine une échéance particulière, qu'il s'agisse d'une négociation internationale ou d'une élection. De même, dans un contexte d'incertitudes économiques, une approche

glissante, prenant régulièrement en compte les évolutions de l'environnement, peut être plus opportune que la définition d'une stratégie immuable.

Parce qu'elle contraignait à l'excès l'Exécutif en imposant le rythme quinquennal et l'intangibilité des objectifs du plan, la loi de 1982 n'a pu être suivie d'effet. Une alternative se présente donc :

- soit le principe d'un plan quinquennal est maintenu. L'exercice aura comme résultat essentiel de marquer un temps fort dans la réflexion prospective. Mais son impact sur l'action gouvernementale sera limité;
- soit l'élaboration d'un plan est une option stratégique décidée par le Gouvernement qui annonce, lorsqu'il en ressent le besoin, un ensemble d'objectifs et d'orientations servant de guides à son action pour la période de son choix. Cette option se rapprocherait de la situation prévalant chez certains de nos partenaires, où l'idée de plan est encore actuelle.

Dans cette dernière hypothèse, c'est le Premier ministre qui prendrait l'initiative de définir par un plan les orientations qu'il entend donner à son action. Cette solution est évidemment plus souple que les dispositions de la loi de 1982 qui imposait un rythme prédéterminé. Que le Plan résulte d'une telle contrainte en réduit l'ambition : planifier ne devrait pas être imposé, mais s'imposer de soi-même.

Réaffirmer les prérogatives de l'Exécutif en matière d'élaboration du Plan, c'est ainsi donner un plus grand sens à la démarche. L'Exécutif est confronté à une situation complexe, à la nécessité de faire des choix, au besoin de faire connaître les orientations de son action afin que les forces vives de la Nation puissent y adhérer et les conforter. En optant pour un plan, il marque sa volonté de dépasser la gestion de court terme et d'œuvrer dans une direction bien identifiée par chacun. Le rythme quinquennal du Plan prévu par la loi de 1982 doit donc être remis en cause au profit d'une approche plus souple.

Le Plan doit-il se traduire nécessairement par une loi?

La difficulté de « faire du droit » en matière de planification est apparue en 1982 à l'occasion d'un examen attentif des dispositions du droit public.

Le Plan ne figure pas dans la liste des matières relevant du domaine de la loi qu'énumère l'article 34 de la Constitution. Ce dernier fait toutefois référence à « des lois de programme (qui) déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État ».

Il avait d'ailleurs été envisagé, lors des travaux préparatoires à la loi de 1982, de déposer un projet de loi organique modifiant l'article 34, pour y faire figurer la planification parmi les matières législatives. L'idée fût abandonnée.

L'ordonnance de 1959, quant à elle, fait référence dans son article 1^{er} aux « plans approuvés par le Parlement » sans pour autant préciser que celui-ci doive tous les approuver.

Dès lors, deux logiques sont opposables quant à la « forme juridique » que pourrait prendre le Plan.

Si le Plan s'en tient à l'explicitation des choix stratégiques et des objectifs gouvernementaux (au sens de la première loi de plan, définie par la loi de 1982), il présente des similitudes avec un discours « élargi » de politique générale, tout au moins dans son principe. Mais il ne saurait être question d'assimiler l'approbation du Plan à celle d'une déclaration de politique générale, telle qu'elle est définie à l'article 49-1 de la Constitution, qui prévoit l'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale.

Mais le Plan peut aller jusqu'à définir les moyens et les « mesures juridiques financières et administratives » (au sens cette fois de la seconde loi de plan), que le Gouvernement souhaite mettre en œuvre.

La démarche s'apparente alors à celle d'une « loi de programme ».

Reste que conditionner les modalités d'approbation du Plan à son contenu n'est pas satisfaisant.

Le Conseil constitutionnel a été saisi sur le point de savoir si « la présentation des choix stratégiques, les objectifs ainsi que les grandes actions proposées pour parvenir aux résultats attendus » étaient conformes à l'article 34 de la Constitution.

Il s'est prononcé, le 27 juillet 1982, en faveur de la nature législative du Plan, bien que les termes plan et planification ne figurent pas dans l'énoncé des matières réservées à la loi, au motif que « par son objet même, le contenu d'un plan national pluriannuel touche à des matières réservées à la loi ». L'interprétation du Conseil constitutionnel a abouti en fait à un élargissement du domaine de la loi.

L'un des objectifs du Plan est pour le Gouvernement de faire connaître à la Nation sa stratégie d'action pour le futur. Le Plan pluriannuel doit donc nécessairement être présenté au Parlement. Le vote d'une loi de plan est donc le seul moyen dont nous disposons actuellement pour que le Plan acquière sa légitimité.

La planification peut-elle prendre corps sans un effort de réflexion partagée ?

Comme nous l'avons dit précédemment, une concertation active est indissociable d'une démarche de planification. Peu de nos partenaires étrangers disposent d'une institution telle que le Commissariat général du Plan, qui facilite les échanges, parce qu'il n'est ni un lieu de négociation, ni un lieu d'affrontement sur des enjeux de court terme, ni un lieu de pouvoir.

Laisser perdre l'un des héritages les plus marquants de Jean Monnet effacerait près de cinquante années d'une pratique ayant porté ses fruits, et se révélerait un choix inopportun face aux défis qui sont les nôtres.

Est-il possible de renforcer la concertation, tout en affirmant que l'initiative du Plan et le choix de sa durée doivent être rendus à l'Exécutif?

La réponse est positive. Ainsi que l'exprimait un responsable syndical devant la mission : « les travaux préparatoires (du Plan) peuvent présenter en eux-mêmes suffisamment de richesse et d'intérêt pour inspirer l'action politique et le débat public au-delà des clivages traditionnels... Le rôle du Plan est surtout essentiel en amont de l'action politique proprement dite ».

Une réflexion concertée, même déconnectée de la préparation du Plan, garde tout son sens dès lors qu'est préservée sa capacité à inspirer l'action du politique. Il paraît utile de renforcer cette réflexion partagée de l'Administration, des partenaires sociaux et des acteurs de la société, afin d'élaborer une « topographie de l'avenir », qui repère le terrain à conquérir et esquisse les chemins les plus favorables. L'objectif est ainsi de proposer à l'Exécutif un diagnostic sans cesse remis à jour, faisant apparaître les zones d'incertitudes, les obstacles qui se rapprochent, pour qu'il puisse inscrire son action dans une perspective pluriannuelle.

La planification est inséparable d'un examen concerté des perspectives d'avenir de la Nation, car elle devient alors expression d'une volonté collective de progresser et porte-parole du futur.

Quels rythmes pour la réflexion partagée ?

La démarche proposée doit-elle relever d'un calendrier rigide ou peut-elle prendre une forme plus souple, moins contraignante et surtout permanente, conformément aux orientations prises depuis quelques années par le Commissariat général du Plan?

Le rythme quinquennal des travaux de concertation conduits en amont de la préparation des plans n'était pas un gage d'efficacité.

Un travail intense de quelques mois mobilisait un nombre élevé de participants. Les partenaires sociaux acceptaient mal d'être contraints de suivre, avec leurs moyens limités, des travaux qui se déroulaient en parallèle dans de nombreuses commissions. Comme l'observait un syndicat à propos des conditions de préparation du XIème Plan : « la multiplication des commissions n'est pas automatiquement un gage de démocratie, de concertation réelle. Avec le dispositif tel qu'il est prévu, la possibilité d'assurer une présence syndicale effective exigerait au moins une quinzaine de participants ».

Ce rythme de travail limitait le mûrissement des réflexions et des idées, indispensable pour dépasser la collecte des données disponibles et la remise en ordre des analyses existantes. Faute de temps, les commissions et groupes de travail risquent de retrouver des approches connues, sans s'éloigner du consensus du moment, ni identifier de nouvelles pistes et de nouvelles solutions.

Cette crainte est du reste fortement ressentie. Certaines commissions ont eu des difficultés à respecter les délais imposés par le calendrier d'élaboration du plan. D'autres ont exprimé le souhait de poursuivre leurs travaux au-delà de la publication des rapports, considérant que les vrais débats n'avaient été qu'effleurés.

Les travaux sur le financement des retraites ne datent pas des quelques mois qui ont précédé la sortie du Livre Blanc en 1991. Dès 1985, le Commissariat avait engagé ses premières études, et cinq années auront été nécessaires pour publier un document susceptible de faire évoluer l'opinion sur le sujet.

Une démarche heurtée, faite d'une succession d'intenses réflexions puis de périodes de relâchement, ne convient pas au traitement de problèmes de long terme qui exigent une réflexion permanente et durable. Il y a sur ce point un net accord chez les personnalités que nous avons entendues.

Une solution qui nous a souvent été suggérée, est de rendre continue la démarche de planification. Accepter cette option, c'est d'abord reconnaître que le monde change, que des nouveaux défis apparaissent sans cesse, que la veille doit être permanente. Mais ce choix a d'autres avantages.

Permettre un travail plus régulier et plus efficace en évitant le sentiment de saturation de certains participants.

Favoriser l'ajustement du terme des études aux sujets traités. Il est normal d'aborder le problème des retraites dans une perspective de vingt, voire trente années, alors que l'analyse des questions éducatives ou de la politique de recherche peut se faire sur des échéances plus courtes.

Adopter des approches glissantes, en revenant d'une année à l'autre sur certains sujets, afin d'évaluer le chemin parcouru, les conséquences des politiques suivies, l'évolution des esprits. La continuité des études, la diffusion régulière de documents sur un même sujet sont sources d'efficacité pour une institution dont le rôle est d'échapper aux contraintes de l'instant. Se préoccuper de moyen terme ne se fait pas au « coup par coup ».

Renforcer l'indépendance entre la réflexion planificatrice et les rythmes politiques. L'Exécutif peut demander à tout moment au Commissariat le lancement d'une réflexion sur un nouveau problème, ou la réactualisation des analyses prospectives sur un sujet donné. Un nouveau Gouvernement peut ainsi s'appuyer sur les diagnostics établis au cours des années antérieures, sans pour autant se sentir contraint par un plan établi par son prédécesseur.

Passer à une démarche continue n'exclut pas cependant des temps forts. Le Gouvernement peut les susciter, quand il souhaite faire le point sur un problème donné, tirer les conséquences d'un événement majeur, ou préparer un plan.

Par ailleurs, il est opportun que le Commissariat établisse régulièrement une synthèse sur les défis et les problèmes de société auxquels est confrontée la Nation. Celle-ci devrait s'appuyer à la fois sur un cadrage macro-économique, sur l'analyse par grandes fonctions collectives des finances publiques, et sur l'ensemble des études menées par le Commissariat général du Plan.

Comment faire participer les partenaires sociaux aux différentes étapes de la réflexion?

La nécessité de renforcer la réflexion sur les questions de moyen terme conduit à insister sur l'efficacité de la concertation.

Passer d'une réflexion irrégulière à une démarche permanente présente, à cet égard, un risque. Certains partenaires sociaux considèrent que la concertation sur les travaux menés pendant la période d'inter-plan est peu satisfaisante, et redoutent donc la disparition d'un exercice quinquennal propice à une concertation officialisée et solennelle.

Certaines dispositions, visant à permettre une meilleure participation des partenaires sociaux, pourraient être mises en œuvre aux différentes phases de la réflexion.

La définition des thèmes et des méthodes de travail nécessite une consultation régulière des partenaires sociaux. Cette consultation serait pour eux l'occasion de discuter du déroulement des études lancées par le Commissariat et des modalités de leur participation : certaines études techniques, préparatoires à des discussions plus ouvertes, peuvent associer un nombre restreint de participants, d'autres nécessitent une discussion plus ouverte. Les partenaires feraient également part de leurs observations sur le fonctionnement des groupes de travail et des commissions, ainsi que sur les conditions d'élaboration des rapports. Cette consultation assurée par le Commissaire au Plan pourrait être institutionnalisée sous la forme, comme cela nous a été suggéré, d'un Conseil des partenaires sociaux. Mais, cette officialisation ne semble pas souhaitable : une démarche plus souple garantira des échanges plus fructueux.

La seconde étape de la réflexion relève de l'expertise. Elle doit donner lieu à des synthèses et à des travaux techniques innovants, à la mise en perspective des exemples étrangers et à l'identification des tendances lourdes.

Les partenaires sociaux doivent y participer pleinement, soit en collaborant aux études du Commissariat, soit en développant leurs propres travaux, grâce notamment aux moyens qui leur sont accordés par le biais de l'IRES qui dispose de crédits publics. Fondée sur leur propre expertise, l'implication des syndicats de travailleurs et des organisations patronales est essentielle. Elle permet un premier dialogue dépassionné sur le diagnostic, préalable indispensable à l'ouverture d'une réelle concertation.

Les débats en commissions ne doivent intervenir que dans un troisième temps. Ils sont l'occasion de tirer les conclusions des travaux d'expertise, puis d'identifier les stratégies des acteurs. Le renouvellement et la diversification des méthodes de travail sont nécessaires à une meilleure confrontation des points de vue : commissions plus restreintes, travail en sous-groupes, généralisation des auditions dont les comptes-rendus sont ensuite présentés en commission, etc.

Quels partenaires associer à la concertation ?

Beaucoup de nos interlocuteurs ont souligné que l'évolution des conditions de la représentation sociale appelle un élargissement de la concertation, pour permettre une meilleure compréhension des groupes sociaux les moins organisés et un renouvellement des approches des problèmes traditionnels.

Le choix des acteurs à associer à l'exercice de planification est difficile. La facilité conduit souvent à représenter chacune des organisations reconnues au sein des commissions. Une autre voie serait d'alléger les modalités de la représentation en recourant plus largement à des auditions. Une association constante des partenaires sociaux doit être assurée. Est-il pour autant nécessaire qu'elle soit invariable? Nous avons pu constater que personne ne le revendiquait et que chacun souhaitait ne pas figer les solutions susceptibles d'être retenues.

La participation aux groupes de travail pourrait ainsi ne pas être décidée uniquement sur des critères institutionnels, mais découler de l'un des trois statuts suivants :

- le statut d'expert prenant en compte les apports individuels plus que l'appartenance institutionnelle. Dès lors, rien n'impose qu'il faille autant d'experts que d'organisations;
- le statut de représentant d'une organisation, dont l'apport résulte des prises de positions collectives. Dans ce cas, l'audition est la forme la plus appropriée d'association aux travaux;
- le statut de participant, choisi en fonction des réalités particulières dont il est porteur. Sans négliger en effet le rôle de synthèse des organisations syndicales, il devrait être fait également appel à des acteurs impliqués dans des réalités plus diversifiées : ainsi, tel représentant d'une mission locale, même s'il ne représente pas les jeunes en difficulté, peut être un meilleur porte-parole qu'un jeune isolé.

Cela permettrait de mieux ajuster la composition des groupes de travail et des commissions aux problèmes traités. Sur un problème nouveau, on chercherait à recueillir les opinions des acteurs les plus larges et les plus institutionnalisés. Sur des questions plus traditionnelles, on rechercherait au contraire des points de vue plus inattendus.

En revanche, l'élargissement systématique de la concertation à un nombre accru de représentants des forces vives de la Nation poserait des problèmes pratiques.

Le Conseil économique et social offre néanmoins certaines perspectives dans ce domaine. La composition de ses sections va au-delà des grandes centrales syndicales et patronales habituellement représentées au Commissariat. La représentation sociale au sein du Conseil économique et social (centrales syndicales, groupe de l'agriculture, groupe de l'artisanat, groupe de la coopération, groupe des DOM-TOM, etc.) se rapproche de celle qui avait été retenue par la loi de 1982 pour la composition de la Commission nationale de planification.

Il s'agirait de compléter la démarche de concertation tripartite, dont le Commissariat est aujourd'hui le lieu privilégié, par une procédure plus formelle d'avis des partenaires représentés au Conseil économique et social.

Aussi, la possibilité devrait-elle être ouverte de demander l'avis du Conseil économique et social sur les principaux rapports du Commissariat comme cela est actuellement le cas pour la seule loi de Plan.

Cette implication accrue du Conseil économique et social favoriserait en outre une meilleure utilisation des travaux du Commissariat général du Plan par cette assemblée.

Comment le Commissariat général du Plan peut-il s'appuyer sur un vaste réseau d'expertise transversale?

L'ouverture sur le monde de la recherche

L'effort de réflexion proposé doit s'appuyer sur un vaste réseau d'expertise, et faire appel au monde universitaire et de la recherche. Malheureusement, les relations entre le milieu académique et l'Administration sont relativement distendues. Cette situation est caractéristique de notre pays. Des institutions telles que la Brookings Institution et le National Bureau of Economic Research aux États-Unis ou le Policy Studies Institute anglais témoignent chez nos partenaires d'une plus grande osmose entre les décideurs et les hommes d'études.

Les modes de recrutement et de formation des cadres de l'Administration française, trop souvent déconnectés du monde universitaire, expliquent en partie cette situation.

La démarche de planification souhaitée doit pourtant faire appel à des chercheurs ayant quelque distance avec l'Administration. La prospective ne sert à rien, si elle dit ce que tout le monde attend. La discussion libre avec les chercheurs et les universitaires, quelquefois considérée comme déstabilisante, est un moyen d'éviter le repli sur eux-mêmes des participants traditionnels de la concertation.

La présence des chercheurs est indispensable, même si, peu habitués à un tel rôle, ils sont parfois incités à se réfugier dans l'ésotérisme.

Le Commissariat général du Plan doit s'appuyer sur les acquis de la communauté scientifique. Il faut pour cela qu'il dispose de ressources internes de qualité et sache mobiliser des experts diversifiés quant à leurs disciplines et leurs modes d'approches, pour devenir, comme l'ont suggéré plusieurs de nos interlocuteurs, une « passerelle entre la recherche et l'action ».

Assumer ce rôle n'est pas aisé. Il est difficile de demander aux chercheurs de s'adapter aux exigences de l'action, et de convaincre les administrations de les utiliser.

Un important travail d'interface et d'élaboration de méthodes est donc à entreprendre avec l'aide des grands organismes publics d'études et de recherches.

L'importance de ces coopérations est aujourd'hui mieux saisie. Les liens étroits du Commissariat général du Plan avec l'INSEE, la Direction de la prévision du ministère des Finances et les services statistiques des ministères, témoignent du souci de mobiliser les données et les études disponibles. Cette mobilisation s'avère plus difficile dans le domaine des sciences humaines et sociales, d'où une dissociation des analyses quantitatives d'une part et qualitatives d'autre part. Or il est indispensable qu'une réflexion de planification allie des études quantitatives et des approches multidisciplinaires permettant d'appréhender de manière renouvelée les défis de notre époque, tels que le chômage, l'exclusion, l'évolution des formes de risques et de protection sociale...

Favoriser cet élargissement du réseau sur lequel doit reposer la démarche de planification suppose des capacités d'expertise suffisantes à l'intérieur du Commissariat. De même, une meilleure utilisation des centres d'études et de recherches (français ou étrangers, publics ou privés), reposant sur une évaluation rigoureuse de la qualité intrinsèque de leurs travaux et sur une attribution optimisée des crédits d'études et de recherches du Commissariat, est indispensable.

Mieux utiliser les organismes d'études et de recherches rattachés

Les organismes rattachés au Commissariat devraient jouer en ce domaine un rôle particulier. La situation actuelle est pourtant, on l'a dit, peu satisfaisante.

Le CEPREMAP et le CEPII entretiennent avec le Commissariat des relations distendues; ils ont chacun suivi des « trajectoires obliques » par rapport aux objectifs initiaux. Comme le souligne Michel Dollé dans son rapport de 1992 (Des orientations pour le CEPII): « il est plus facile au Commissariat actuellement de passer une commande d'étude ou de solliciter des travaux d'organismes plus lointains qui ne ressentent pas de menace dans un tel rapport avec le Plan, qu'avec le CEPII, qui tend à se protéger d'un risque de perte d'indépendance ».

La situation mérite donc d'être clarifiée. Deux solutions sont envisageables en fonction des orientations souhaitées :

- soit le maintien de ces institutions auprès du Commissariat est jugé nécessaire pour étayer et améliorer ses travaux. Il serait alors légitime qu'une partie des crédits de fonctionnement apportés par le Commissariat donne lieu en contrepartie à un nombre significatif de travaux répondant à ses demandes et destinés à enrichir la démarche de planification;
- soit les évolutions de ces institutions sont poussées au bout de leur logique actuelle. Dans ce cas, il convient d'affirmer leur indépendance en leur donnant un statut conforme à celui des autres centres de recherche du monde académique. Le Commissariat pourrait, grâce à ses crédits d'études, continuer à faire appel à leurs services, comme à ceux de tout centre de recherche français ou étranger, sur la base de l'évaluation de la qualité scientifique des travaux fournis. Cette solution offrirait l'avantage d'une plus grande ouverture et d'une mise en concurrence, gages d'efficacité.

L'ouverture sur l'étranger est également indispensable pour étoffer le réseau d'expertise. L'interdépendance croissante des économies et l'internationalisation rendent vain tout exercice prospectif trop introverti. Toute disposition favorisant des approches comparatives et la veille sur l'extérieur est donc opportune.

Le Commissariat général du Plan garant de la cohérence et de la transversalité des travaux

Le Commissariat chargé d'animer la réflexion de planification et de mobiliser le réseau d'expertise associé, doit contribuer lui-même aux travaux. Son rôle ne peut se limiter à l'organisation des aspects logistiques, faute de quoi il serait rapidement exclu des débats.

Pour en assurer l'efficacité, pour mobiliser les énergies disponibles et permettre un dialogue de qualité entre experts venus d'horizons différents, le Commissariat doit en outre assurer l'intégration des travaux réalisés. Il ne suffit pas en effet de mettre face à face les experts d'une question définie. Le rôle privilégié du Commissariat est de créer des conditions favorables à une approche pluridisciplinaire qui permette, dans un souci de cohérence, de saisir les connexions entre les différents sujets abordés et de multiplier les angles d'attaque d'une même question.

La structure actuelle du Commissariat général du Plan ne facilite pas cette tâche.

En répliquant de manière condensée le découpage administratif des ministères, elle favorise à l'excès le mimétisme des points de vue entre les services de l'institution et les ministères qui sont leurs interlocuteurs naturels.

Ainsi, il ne s'agit pas pour le Commissariat de se doter des experts d'un domaine particulier, mais de ceux capables de susciter une approche renouvelée, grâce à leurs apports méthodologiques et leurs connaissances transversales des problèmes. Un tel objectif devrait se traduire par une gestion active des ressources humaines et un léger resserrement des effectifs du Commissariat général du Plan, compensé par une augmentation des capacités d'expertise de certains ministères.

Quelles modalités pour l'explicitation des engagements de l'État à l'égard des régions?

Il est un domaine, on l'a dit, où l'État est désormais contraint de placer son action dans une perspective pluriannuelle : celui de ses relations avec les collectivités territoriales.

S'il convient d'accepter que l'initiative du Plan national relève de l'Exécutif, en revanche une démarche régulière s'impose désormais à l'État en matière de relations avec les régions, afin de conforter leur processus de planification et de renforcer la cohérence entre leurs actions et celles de l'État.

Elle doit prendre la forme d'une « loi quinquennale spécifique ». D'ailleurs, le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire, de juin 1994, issu du débat national organisé par la DATAR, prévoit des « lois de programmation quinquennales », notamment dans le domaine des grands équipements d'infrastructure, précisant la nature des financements publics correspondants. La démarche proposée va dans le même sens.

Les conditions d'élaboration de cette loi pourraient être proches de celles des plans précédents. Des études préliminaires conduites par le Commissariat et la DATAR auraient pour objet de dresser l'état des lieux en matière d'aménagement du territoire, prenant en compte, au-delà de l'aménagement de l'espace, l'ensemble des aspects relatifs à la mise en cohérence des actions de l'État et des régions dans la limite des compétences qui leur ont été octroyées.

Le projet de loi quinquennale serait élaboré à partir de ces études, en concertation avec les représentants des collectivités locales et les partenaires sociaux. Il serait soumis pour avis au Conseil économique et social, puis présenté au Parlement. Il constituerait une base de référence pour l'élaboration des lois de programmation évoquées dans le projet de loi sur l'aménagement du territoire.

Si le Commissariat général du Plan et la DATAR concourent ensemble à l'élaboration de la loi quinquennale, la préparation des contrats de plan État-Région relève elle de la seule DATAR. Elle est l'occasion pour l'État d'inciter les régions à s'approprier les grandes orientations définies dans la loi quinquennale.

L'évaluation globale de la politique de contractualisation avec les régions est par contre du ressort du Commissariat, compte tenu de son rôle en matière d'évaluation des politiques publiques.

Un travail commun entre la DATAR et le Commissariat général du Plan est donc indispensable. Certains aspects de notre sociologie administrative rendent cette collaboration parfois difficile. Elle est pourtant inévitable et nécessite un renforcement de la capacité de dialogue entre les deux institutions.

La question est posée de savoir si une fusion de la DATAR et du Commissariat général du Plan ne serait pas la solution adéquate assurant un rapprochement des différents points de vue et des compétences des deux institutions.

Une forte majorité des personnalités interrogées lors de la mission répondent négativement à cette question, craignant qu'un rapprochement institutionnel ne se traduise par une confusion entre la démarche de planification nationale et la planification des priorités régionales de l'État qui n'est qu'une de ses composantes.

En outre, la nouvelle entité qui résulterait de la fusion devrait cumuler deux missions difficilement conciliables : la réflexion prospective et la mise en œuvre opérationnelle de la politique d'aménagement du territoire. La fusion de la DATAR et du Commissariat général du Plan est donc un choix inopportun.

Comment associer le Parlement à cette réflexion permanente?

Le Parlement est naturellement associé aux différentes composantes de la planification. Ainsi, lorsque l'Exécutif décide d'élaborer un Plan national, convient-il, on l'a dit, que celui-ci prenne la forme d'une loi votée par le Parlement. De même, les engagements de l'État en matière de contrats État-Région devraient également être votés sous forme de loi.

Mais cette association du Parlement au processus de planification peut aller encore plus loin : dès lors que le principe d'une réflexion permanente sur les évolutions à moyen terme de la Nation est retenu, il est naturel que le Parlement y soit associé d'une manière plus étroite que ne l'a permis la pratique récente.

Une première modalité serait que les commissions permanentes des Assemblées, et tout particulièrement celle des Finances, de l'Économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale et celle des Affaires économiques et du Plan du Sénat, auditionnent régulièrement le Commissaire au Plan.

Une autre possibilité consisterait à faire examiner les rapports les plus significatifs du Commissariat par les commissions compétentes. Cela impliquerait toutefois une modification du règlement des Assemblées parlementaires qui aurait notamment à préciser les conditions de saisine.

En outre, le « document de synthèse sur les grands défis de la Nation et les problèmes de notre société » établi par le Commissariat général du Plan, pourrait être présenté par le Commissaire au Plan, devant la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale et la Commission des affaires économiques et du plan du Sénat. Leur président pourrait en conférence des présidents proposer qu'un débat sur ce document de synthèse soit inscrit à l'ordre du jour complémentaire, tel qu'il est prévu par le règlement des deux Assemblées. Ainsi, la possibilité d'un débat en séance publique serait offerte aux parlementaires.

Enfin, il pourrait être envisagé que le président de chacune des Assemblées parlementaires puisse demander au Premier ministre de saisir le Commissariat général du Plan sur un travail de réflexion considéré comme prioritaire, dans la limite d'un ou deux rapports annuels.

Quel positionnement institutionnel pour le Commissariat général du Plan?

Le rattachement au Premier ministre est-il indispensable ?

L'instabilité des structures ministérielles et des rattachements des administrations (par exemple : Direction générale de l'industrie et direction des relations économiques extérieures rattachées, suivant les périodes, soit au ministère des Finances, soit au ministère de l'Industrie) est propre à notre pays. Cette pratique perturbe les administrations qui y voient la preuve d'un intérêt variable du politique pour leurs missions. Il faut y remédier de manière générale (c'est le sens d'une des propositions de la « Commission État, administration et service publics de l'an 2000 »), et tout particulièrement en ce qui concerne le Commissariat général du Plan, dont le caractère d'administration de mission et d'études résisterait mal à un rattachement qui varierait d'un gouvernement à l'autre.

L'avis unanime des interlocuteurs de la mission est que le Commissariat général du Plan doit être rattaché directement au Premier ministre.

Le positionnement auprès du Premier ministre a trois objectifs.

- Garantir au Commissariat une certaine liberté. Placé auprès du Premier ministre, le Commissariat peut à sa demande conduire toute étude, sans craindre les conséquences des conflits de pouvoirs entre administrations.
- Permettre au Commissariat une meilleure approche transversale des questions de sa compétence, grâce à une mobilisation plus aisée des administrations.
- Faciliter l'utilisation par le Premier ministre des capacités d'expertise du Commissariat.

Service du Premier ministre, il doit lui apporter sa capacité d'expertise et d'étude, et l'aider à prendre en compte les réflexions stratégiques des partenaires sociaux. Lieu de débat et de concertation, il est

aussi une force de proposition et d'innovation, et doit garantir la liberté de pensée qu'il lui faut laisser s'exprimer.

Assumer cette double loyauté est complexe à gérer, mais fait la force du Commissariat général du Plan.

Ce qui précède justifie la localisation du Commissariat à proximité géographique du Premier ministre.

Quel rôle donner au Commissariat général du Plan auprès du Premier ministre ?

Responsable de la préparation du Plan, animateur de la concertation permanente, le Commissariat est également un expert auprès du Premier ministre. Cette fonction était forte lors de la période de la planification d'après guerre. Elle s'est estompée par la suite mais reste présente.

Comme le rappelait la Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 » du XIéme Plan : « Le Commissariat du Plan placé auprès du Premier ministre peut, à sa demande, expertiser les politiques de moyen terme ».

Quelle confiance accorder à la pertinence des travaux du Commissariat, si l'accumulation de données et de réflexions qu'ils suscitent ne servait pas régulièrement à enrichir la réflexion du Premier ministre et de son cabinet?

La présence de cette fonction d'expert, soit au sein du Commissariat, soit, sous une forme renouvelée, dans une structure plus proche du Premier ministre, fait l'objet d'un débat dont les termes sont connus.

Pour Jean Velitchkovitch, auteur d'un rapport sur L'avenir de la planification, les deux fonctions sont indissociables : « Un conseiller du Gouvernement qui n'a pour mission que de rappeler les règles d'une politique à long terme, aurait peu de chances d'être écouté s'il n'était conforté par l'acquis de la concertation avec les organismes socioprofessionnels. Inversement, étant en partie le dépositaire des intentions gouvernementales, il est pour les socioprofessionnels un interlocuteur particulièrement qualifié... Une séparation des rôles affaiblirait et détruirait sans doute chacun d'eux ».

Le rapport de Michel Dollé défend une autre approche. Allant au-delà des recommandations de la Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 » qui suggérait l'attribution de la fonction de conseil auprès du Premier ministre à une unité spécifique interne au Commissariat, il propose la création de deux entités distinctes :

- un « Secrétariat général à la planification des politiques publiques » qui « assurerait les fonctions d'animation du dispositif de planification... et préparerait l'explicitation des orientations stratégiques à moyen terme du gouvernement »;
- un « Centre de prospective et d'analyse des politiques publiques », à la fois acteur de la planification partagée et animateur du débat interministériel

sur « l'analyse de la cohérence et de l'efficacité des politiques concernant des thèmes transversaux ou majeurs ».

Jean-Pierre Ruault, auteur d'un rapport de 1986 sur La planification française, allait encore plus loin, en proposant de substituer au Commissariat général du Plan un Secrétariat général à la planification, « petite équipe, dirigée par un fonctionnaire de rang élevé jouissant de la totale confiance du Premier ministre », conçue pour être l'avocat du moyen terme et de la cohérence, et pouvant s'exprimer lors de la préparation des décisions gouvernementales.

Cette solution existe à l'étranger. Aux États-Unis, le Council of Economic Advisers placé auprès du Président regroupe des universitaires de renom. En Allemagne, un conseil scientifique de 35 membres existe depuis 1947 auprès des ministres des Finances.

Au Royaume-Uni, le Central Policy Review Staff (une quinzaine d'experts) est rattaché au Premier ministre.

Le positionnement d'une unité de petite taille chargée d'aider à la préparation des orientations de moyen terme de la politique gouvernementale, semble incertain dans l'organisation administrative française. Elle serait dotée de compétences très larges – préparer l'explicitation des orientations stratégiques de moyen terme – dont on voit mal qu'elles puissent relever d'une structure pérenne placée directement auprès du Premier ministre.

Cette fonction peut être assurée de manière moins formelle par le cabinet du Premier ministre. Dès lors qu'il en ressent le besoin, le Premier ministre peut étoffer son cabinet en prenant à ses côtés des conseillers issus du Commissariat, ou des économistes capables de lui faire des propositions sur des questions touchant à la politique de moyen terme.

Dans ces conditions, il apparaît que l'unité du Commissariat doit être préservée.

L'élaboration des décisions de moyen terme prises par Premier ministre doit-elle néanmoins inclure une phase formelle d'instruction par le Commissariat général du Plan. Cette question appelle une réponse négative : le Premier ministre reste libre du choix de ses experts.

Concernant la diffusion des résultats des travaux du Commissariat, il semble souhaitable pour en préserver la crédibilité qu'il existe une publicité de tous les travaux engagés en concertation avec les partenaires sociaux. Cela n'interdit pas que des études particulières soient réalisées, à la demande du Premier ministre, par le Commissariat dans son rôle d'expert ou d'animateur de la réflexion interministérielle; de tels travaux seraient alors réservés au Premier ministre.

Comment organiser les rapports entre le Commissariat général du Plan et les administrations ?

Le positionnement auprès du Premier ministre est le moyen pour le Commissariat d'associer les administrations au processus de concertation tripartite et de renforcer la réflexion interministérielle.

L'expérience démontre qu'en l'absence d'une impulsion extérieure, les barrières entre les départements ministériels ont du mal à s'effacer. Certains ministères savent initier un dialogue interministériel, d'autres sont plus soucieux de la défense de leur territoire et manifestent des réticences à risquer un échange ouvert avec leurs partenaires.

Le travail de réflexion interministériel est pourtant nécessaire. Beaucoup d'interlocuteurs de la mission considèrent qu'il est aujourd'hui insuffisant, et que son développement est un « créneau » pour le Commissariat, qui doit pour cela tirer parti de son rattachement auprès du Premier ministre.

Le Commissariat dispose d'un réel savoir-faire en ce domaine. Il a permis l'instauration d'une réflexion interministérielle de qualité sur certains sujets : les travaux récents sur la politique agricole commune, sur l'environnement, ou sur la densification du tissu industriel, ont permis aux administrations de progresser en s'imprégnant des préoccupations de leurs partenaires. Il est, pour reprendre l'expression de l'un de nos interlocuteurs le « creuset naturel d'un travail interministériel ».

Des procédures devraient être envisagées pour aider le Commissariat à percevoir les attentes des administrations en matière d'études sur des sujets ne relevant pas de leur compétence, ou qui impliquent des approches transversales pour lesquelles celui-ci est particulièrement qualifié.

Un lien fort devrait être établi en la matière entre les travaux d'évaluation et de prospective.

On pourrait ainsi tirer parti du fait que le Commissariat assure déjà le secrétariat du Comité interministériel de l'évaluation (CIME), dont les modalités devraient être allégées, pour le charger également de définir les études prospectives que les administrations souhaitent voir menées au Commissariat.

Quelle place pour le Commissariat général du Plan en matière d'évaluation ?

Beaucoup de nos interlocuteurs ont par ailleurs insisté sur l'importance du Commissariat pour développer les pratiques d'analyses prospectives et d'évaluations des politiques publiques dans l'ensemble de l'Administration.

Ils ont à la fois souligné l'intérêt, déjà rappelé par ailleurs, de la création de directions spécifiquement chargées de ces deux tâches dans un

certain nombre de ministères, ainsi que la nécessité d'assurer une meilleure définition des méthodologies utilisées et une confrontation des résultats obtenus.

Tout en se félicitant de l'impulsion donnée par le CIME aux exercices d'évaluation, la plupart ont également signalé leur lenteur et leur difficulté à déboucher sur des conclusions.

Il n'est pas aisé de distinguer dans cette appréciation ce qui résulte du difficile apprentissage de pratiques encore insuffisamment codifiées et ce qui revient à la lourdeur de la procédure elle-même : double passage devant le CIME, une première fois sur l'opportunité du sujet, une seconde, après avis du Conseil scientifique de l'évaluation et éventuelle rectification du projet, pour décider de son cofinancement.

Il est donc souhaitable de clarifier les rôles et d'alléger les circuits, tout en maintenant la double exigence d'une évaluation politique de l'intérêt des projets et d'une évaluation scientifique de leur montage.

Le Commissariat général du Plan pourrait être habilité, dans le cadre des montants attribués au Fonds national de l'évaluation, à engager directement les projets dès lors qu'ils ont reçu les avis favorables du CIME et du Conseil scientifique de l'évaluation. De plus, une collaboration plus étroite devrait être assurée dans la phase d'élaboration des projets entre le Commissariat et les rapporteurs du Conseil scientifique.

Faut-il changer le nom de l'Institution?

Même si elle renvoie à un passé prestigieux, la dénomination actuelle du Commissariat général du Plan embarrasse. Elle évoque une conception dirigiste du rôle de l'État à laquelle les citoyens n'adhèrent plus, confortés en cela par l'effondrement du bloc des pays de l'Est qui a révélé les faiblesses immenses des anciennes économies planifiées.

Elle suscite parfois chez nos partenaires étrangers le sentiment que la France hésite à s'ouvrir complètement sur l'extérieur.

Chacun à son tour, nos interlocuteurs nous ont suggéré de nouvelles appellations : Conseil, Haut-Conseil, Comité, Secrétariat général... – selon qu'ils souhaitaient insister sur une plus forte intégration du Commissariat à l'Administration, ou au contraire marquer son autonomie —... aux plans, à l'évaluation, à la prospective, à la stratégie, – selon l'accent mis sur son pluralisme ou sur son caractère plus opérationnel.

Changer la dénomination actuelle marquerait symboliquement une rupture. Aucune des appellations proposées ne recueille d'enthousiasme particulier, chacune étant jugée trop limitée par rapport à l'ampleur de ce qui est à entreprendre.

Nous avons considéré que l'enjeu des modalités d'un renouvellement de notre planification dépasse de très loin celui d'un changement d'appellation. Nous n'avons donc pas pris position sur cette question.

Conclusion

Nous proposons une démarche consistant à :

- Réaffirmer qu'il revient à l'Exécutif de définir sa stratégie pluriannuelle, sous la forme d'une loi de plan, soumise au Conseil économique et social et votée par le Parlement. L'Exécutif ne peut y être contraint par un rythme prédéterminé. Il juge dans quelle mesure une explicitation de sa stratégie et de ses priorités peut l'aider à assurer une meilleure cohérence entre son action et celle des forces vives de la Nation.
- Renforcer l'acquis de plus de quarante ans de concertation en confirmant le rôle du Commissariat général du Plan en matière d'études et de réflexions partagées sur les questions de moyen terme, ainsi que sur l'évolution de la demande sociale et sur les moyens nécessaires pour la satisfaire.
- Assurer l'efficacité de cette réflexion en la rendant continue. Elle doit être néanmoins marquée par des temps forts, comme la publication tous les trois ans d'un document de synthèse sur les défis et les problèmes de société auxquels est confrontée la Nation. Cette réflexion doit inspirer l'action politique et contribuer à une meilleure prise en compte du temps long.
- Mieux associer le Parlement et le Conseil économique et social à cet exercice de réflexion continue, en leur soumettant sous diverses formes les travaux les plus significatifs du Commissariat général du Plan.
- Consolider la planification et la contractualisation régionales, en assurant leur stabilité grâce à l'élaboration d'une loi quinquennale spécifique qui fixe les objectifs et les engagements de l'État dans le cadre des contrats de plan État-Région.

La planification, si elle veut être à même de saisir l'avenir dans sa complexité et sa diversité, doit – elle aussi –, être multiforme et diversifiée. Pour cela, il convient de trouver un équilibre entre l'unité d'une démarche et la diversité des approches. Chercher à faire entrer dans un cadre unique la réflexion, la concertation, la problématique de l'aménagement du

territoire, la programmation financière et la définition d'une stratégie pluriannuelle de l'Exécutif, serait contraire à l'objectif visé.

L'exercice est certes rendu plus exigeant et plus délicat. Il est dans le même temps moins factice, plus efficace et sans aucun doute plus à même d'inspirer l'action du politique.

Le planification des années d'après-guerre a été efficace, parce que modeste dans ses objectifs et forte dans sa détermination.

La planification des années de croissance s'est montrée imaginative dans ses méthodes d'analyse.

La planification d'aujourd'hui doit s'adapter à l'émergence de nouveaux acteurs, de pouvoirs plus partagés, de préoccupations plus diversifiées. Sinon elle risque de perdre toute consistance, privant notre pays d'un instrument indispensable.

Pour traduire ces orientations, la forme retenue a consisté à avancer vingt propositions. Certaines recommandent des démarches, des méthodes de travail, des procédures nouvelles. D'autres visent à formaliser des pratiques déjà partiellement mises en œuvre qu'il convient de confirmer.

Leur formulation a été facilitée par la convergence d'opinions que nous avons constatée parmi la plupart des personnalités rencontrées.

Proposition 1: La loi du 29 juillet 1982, s'étant révélée trop formelle et inefficace, doit être réformée.

Proposition 2: Pour être efficace, la planification ne peut être que multiforme et variée et doit comporter des exercices de nature différente.

Proposition 4: Le Commissariat général du Plan réalise des travaux thématiques qui se concluent par des rapports pouvant être présentés au Parlement selon des modalités choisies par l'Exécutif.

Proposition 5: Le Commissariat général du Plan publie dans l'année qui suit le début de toute législature, et au moins tous les trois ans, un « document de synthèse sur les grands défis de la Nation et les problèmes de notre société ». Son élaboration s'appuie sur un cadrage macro-économique de moyen terme, sur l'analyse des finances publiques par grandes fonctions collectives et sur l'ensemble des études menées dans le cadre du travail permanent avec les partenaires sociaux. Ce document de synthèse est présenté par le Commissaire au Plan, devant la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale et celle des Affaires économiques et du Plan du Sénat. Leur président peut en conférence des présidents proposer qu'un débat sur ce document de synthèse soit inscrit à l'ordre du jour complémentaire, tel qu'il est prévu par le Règlement des deux Assemblées.

Proposition 6 : Pour conforter l'acquis de la planification régionale, l'élaboration des contrats de plan État-Région est précédée d'une

loi quinquennale spécifique dans laquelle l'État fait connaître, notamment aux collectivités territoriales, les orientations de sa politique d'aménagement du territoire – au sens large – et les modalités des concours financiers qu'il entend leur apporter dans le cadre des contrats de plan État-Région.

Proposition 7: Le Commissariat général du Plan et la DATAR contribuent ensemble à la préparation de la loi quinquennale spécifique en y associant les représentants des régions et les partenaires sociaux.

Proposition 8: Le rattachement auprès du Premier ministre est nécessaire pour permettre au Commissariat général du Plan de collaborer dans de bonnes conditions avec les partenaires sociaux et les administrations. Il ne doit pas être remis en cause. La capacité d'expertise du Commissariat général du Plan est à la disposition du Premier ministre.

Proposition 9: L'unité du Commissariat général du Plan est maintenue.

Proposition 10: La mission essentielle du Commissariat général du Plan est d'être l'animateur de travaux sur les questions de moyen et long terme. Il conduit une réflexion continue de planification avec les partenaires sociaux, l'Administration et des experts venus d'horizons différents.

Proposition 11: Cette réflexion, centrée sur les questions économiques et sociales, doit identifier l'impact des tendances fondamentales de notre société sur les grandes fonctions collectives et leur coût. Elle doit favoriser une prise de conscience commune des enjeux et identifier les avenirs les plus souhaitables.

Proposition 12: Les partenaires sociaux sont régulièrement consultés par le Commissaire au Plan sur les études à engager et les modalités de travail et de concertation.

Proposition 13: Les partenaires sociaux doivent participer à la phase d'expertise préalable à la concertation. Ils enrichissent, à partir de leurs propres analyses, les travaux des groupes d'experts et des commissions.

Proposition 14: Le Gouvernement transmet pour avis au Conseil économique et social les rapports les plus significatifs du Commissariat général du Plan.

Proposition 15: Le Commissariat général du Plan contribue à animer la réflexion interministérielle sur les questions nécessitant une approche transversale.

Proposition 16: Le Commissariat général du Plan suscite des pratiques d'analyse prospective et d'évaluation des politiques publiques dans l'ensemble des administrations.

Proposition 17: Afin de renforcer l'articulation entre prospective et évaluation des politiques publiques, le Comité interministériel de l'évaluation (CIME), dont les procédures doivent être rénovées et allégées, fixe chaque année les études prospectives que les administrations souhaitent voir mener en liaison avec le Commissariat général du Plan.

Proposition 18: Le découpage actuel des services du Commissariat général du Plan doit être revu de manière à renforcer sa capacité à aborder de manière transversale les sujets dont il traite.

Proposition 19: Le Commissariat général du Plan doit continuer à disposer de crédits d'études et de recherches lui permettant de faire appel à un réseau d'experts diversifié. Il doit susciter des travaux de comparaison internationale et faire appel à des experts étrangers, pour analyser d'un œil différent les réalités et les modes de régulation français. Le recours à ces expertises extérieures doit reposer sur une évaluation et un suivi rigoureux des travaux.

Proposition 20: Les apports financiers du Commissariat général du Plan aux organismes d'études et de recherches qui lui restent rattachés, doivent être justifiés par une meilleure utilisation de leur potentiel d'étude.

Ces vingt propositions servent les mêmes objectifs : conforter l'existant de notre planification et ouvrir de nouvelles voies ; elles expriment une même ambition : mieux penser le devenir de la Nation, préparer la définition par l'État de sa stratégie, bâtir un compromis social plus apte à conduire notre pays sur le chemin de la réforme.

Liste des personnalités auditionnées

Compte tenu de la nature du sujet, nous avons souhaité solliciter l'avis de nombreuses personnalités émanant d'horizons divers.

La qualité de leurs analyses et la franchise de leurs propos ont apporté une contribution essentielle à nos travaux.

Qu'il me soit permis ici de leur exprimer toute notre gratitude :

Michel Albert, membre du Conseil de politique monétaire de la Banque de France, ancien Commissaire au Plan

Gérard Alézard, secrétaire confédéral à la CGT

Sophie Bailacq, responsable du Bureau d'études de la CFTC

Émile Arrighi de Casanova, président de la Section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social

Dominique Balmary, délégué à l'Emploi au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle

Raymond Barre, ancien Premier ministre, député du Rhône

Jacques Barrot, ancien ministre, président de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, député de Haute-Loire

Claude Bébéar, président du Groupe AXA

Jean Bergougnoux, président du Conseil d'administration de la SNCF

Isabelle Bouillot, directeur du Budget au ministère du Budget

Bernard Bourget, chef du Service agricole - Commissariat général du Plan

Michel de la Brelie, chef du Service régional et local – Commissariat général du Plan

Raoul Briet, directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, ancien Commissaire adjoint au Plan

Claude Cambus, membre de la Commission spéciale du plan du Conseil économique et social, président de l'Union nationale des cadres et de la maîtrise

Nicole Catala, ancien ministre, vice-présidente de l'Assemblée nationale, député de Paris

Jacques Chirac, ancien Premier ministre, maire de Paris, député de Corrèze

Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre, député du Territoire-de-Belfort

Claude Chéreau, directeur de la Production et des échanges au ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Jean-Pierre Clapin, secrétaire national à la CFE - CGC chargé des questions économiques

Pierre-Yves Cossé, ancien commissaire au Plan

Roger Courbey, président du Conseil économique et social de la région lle-de-France

Jean-Pierre Delalande, député du Val d'Oise, conseiller régional d'Ile-de-France

Alain Deluc, secrétaire confédéral à la CFDT

Jean-François Deniau, ancien ministre, député du Cher, président du Conseil général du Cher

Gérard Deygas, vice-président de l'UGICA - CFTC

Michel Dollé, secrétaire général du Commissariat général du Plan

Laurent Fabius, ancien Premier ministre, député de Seine-Maritime

Robert Fraisse, chargé de mission auprès du Commissaire au Plan

Jean François-Poncet, ancien ministre, président de la Commission des affaires économiques et du plan du Sénat, sénateur du Lot-et-Garonne

Jean-Pierre Fourcade, ancien ministre, président de la Commission des affaires sociales du Sénat, Sénateur des Hauts-de-Seine, premier vice-président de la région Ile-de-France

Jean-Baptiste de Foucauld, commissaire au Plan

Jacques Freyssinet, directeur de l'IRES

Jean-Paul Fitoussi, président de l'OFCE

Jean Gandois, président du Groupe Péchiney

Jean-François Girard, directeur général de la Santé au ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville

Valéry Giscard d'Estaing, ancien Président de la République, président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, député du Puy-de-Dôme

Jean-Luc Gréau, directeur du Service législatif au CNPF

Pierre-Yves Hénin, directeur du CEPREMAP

Françis Idrac, délégué interministériel à la Ville et au Développement social urbain au ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville

Pierre Joly, chef du Service économique, financier et international – Commissariat général du Plan

Pascal Lamy, ancien directeur du cabinet du président de la Commission européenne

Alain Lancelot, directeur de l'Institut d'études politiques de Paris

Armand Lepas, directeur des Affaires économiques générales au CNPF

Jacques Lesourne, professeur au Conservatoire national des arts et métiers, ancien directeur du journal « Le Monde »

Jean-Louis Levet, chef du Service du développement technologique et industriel – Commissariat général du Plan

Didier Lombard, directeur général de l'Industrie au ministère de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur

Claude Mandil, directeur général de l'Énergie et des Matières premières au ministère de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur

Claude Martinand, directeur des Affaires économiques et internationales au ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme

Jean-René Masson, secrétaire national à la CFDT

Michel Matheu, chef du Service de l'énergie et des activités tertiaires – Commissariat général du Plan

Jean Mattéoli, ancien ministre, président du Conseil économique et social

Pierre Mazeaud, ancien ministre, président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, député de Haute-Savoie

Christophe Mickiewicz, chef du Service économique de la CFE - CGC

Charles Millon, député de l'Ain, président du Conseil régional Rhône-Alpes

René Monory, ancien ministre, président du Sénat, président du Conseil général de la Vienne

Marc Morin, assistant du secrétaire confédéral de FO

Jean Moulin, secrétaire économique à la CGT

Philippe Nasse, directeur de la Direction de la prévision au ministère de l'Économie

Christian Noyer, directeur de la Direction du Trésor au ministère de l'Économie

Pierre-Henri Paillet, délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale au ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire

Michel Péricard, président de la Commission des affaires culturelles familiales et sociales de l'Assemblée nationale, député des Yvelines

Jacques Pinet, premier vice-président délégué, chargé des Questions économiques à la CGPME

Jean Pisany-Ferry, directeur du CEPII

Bernard Pons, ancien ministre, député de Paris, conseiller de Paris

Jean-Pierre Raffarin, député européen, président du Conseil régional de Poitou-Charentes

Roland Raignoux, secrétaire confédéral de FO

René Rémond, président de la Fondation nationale des Sciences olitiques

Michel Rocard, ancien Premier ministre, ancien ministre d'État chargé du Plan

Robert Rochefort, directeur du CREDOC

Pierre Rosanvallon, secrétaire général de la Fondation Saint-Simon

André Roulet, président de la Commission spéciale du plan du Conseil économique et social

Rolande Ruellan, directeur de la Sécurité sociale au ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville

Christian Sautter, inspecteur général des Finances

Bernard Schaefer, président du CREDOC, contrôleur d'État

Claude Seibel, directeur de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle

Jean-Ludovic Silicani, rapporteur général de la mission sur « l'État en France »

Lionel Stoléru, ancien ministre, ancien secrétaire d'État chargé du Plan

Dominique Strauss-Kahn, ancien ministre, ancien commissaire adjoint au Plan

Nicolas Tenzer, chef du Service de l'évaluation et de la modernisation de l'État – Commissariat général du Plan

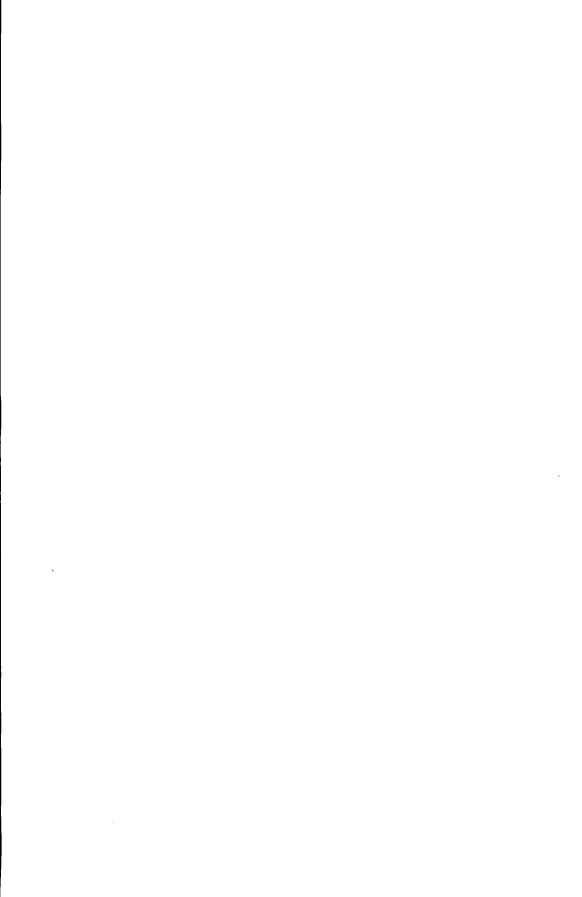
Claude Thelot, directeur de la Direction de l'évaluation et de la prospective au ministère de l'Éducation nationale

Michel Thenault, directeur de la Direction générale des collectivités locales au ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire

Alain Touraine, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales

Yves Ullmo, président du CEPREMAP, secrétaire général du Conseil national du crédit

Pierre Vanlerenberghe, chef du Service des affaires sociales – Commissariat général du Plan



Annexes

Décret nº 462 du 3 janvier 1946 portant création à la présidence du Gouvernement d'un Conseil du plan de modernisation et d'équipement et fixant les attributions du Commissaire général du Plan (J0 du 4 janvier 1946)

Présidence du Gouvernement

Le Président du Gouvernement provisoire de la République,

Vu la loi n° 45-1 du 24 novembre 1945 relative aux attributions des ministres du Gouvernement provisoire de la République et à l'organisation des ministères ;

Vu l'ordonnance du 23 novembre 1944 réorganisant le Comité économique et fixant les attributions du ministre de l'Économie nationale et l'organisation de ses services;

Vu le décret du 7 juillet 1945 portant création du Comité interministériel des affaires allemandes et autrichiennes;

Vu la loi du 13 août 1936, article 5, alinéas 2 et 3, déterminant le statut des chargés de mission attachés à la présidence du Gouvernement;

Le Conseil d'État entendu.

Décrète:

Article 1er

Dans un délai de six mois à dater de la publication du présent décret, il sera établi un premier plan d'ensemble pour la modernisation et l'équipement économique de la métropole et des territoires d'outremer.

Ce plan aura notamment pour objet :

- 1° d'accroître la production de la métropole et des territoires d'outre-mer et leurs échanges avec le monde, en particulier dans les domaines où leur position est la plus favorable;

- 2° de porter le rendement du travail au niveau de celui des pays où il est le plus élevé;
- 3° d'assurer le plein emploi de la main d'œuvre;
- 4° d'élever le niveau de vie de la population et d'améliorer les conditions de l'habitat et de la vie collective.

Le plan s'étend à la reconstitution des outillages et équipements publics et privés endommagés ou détruits du fait des événements de guerre.

Article 2

Il est créé à la présidence du Gouvernement un Conseil du plan qui propose au Gouvernement le plan et les moyens d'en assurer l'exécution.

Ce conseil est composé comme suit :

- -le Président du Gouvernement provisoire de la République, président ;
- le ministre de l'Économie nationale, vice-président;
- le ministre des Affaires étrangères;
- le ministre de l'Armement;
- le ministre des Finances;
- le ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement;
- le ministre de la Production industrielle;
- le ministre des Travaux publics et des Transports;
- le ministre du Travail;
- le ministre des Colonies;
- le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme;
- le commissaire général aux Affaires allemandes et autrichiennes;
- le commissaire général du Plan.

Douze personnalités au moins et quatorze au plus choisies en raison de leur compétence et nommées par arrêté du président du Gouvernement après avis du ministre de l'Économie nationale.

Le règlement intérieur du Conseil du plan est fixé par arrêté du Président du Gouvernement.

Article 3

Les services du Commissariat général institué à la présidence du Gouvernement relèvent d'un Commissaire général nommé par décret.

Le Commissaire général est chargé d'élaborer les propositions qui seront soumises à l'examen du Conseil du plan.

Il est le délégué permanent du Président du Gouvernement auprès des départements ministériels pour tout ce qui concerne l'établissement du plan. Le Commissaire général du Plan est membre du Comité économique, du Comité interministériel aux affaires allemandes et autrichiennes, du Conseil de l'économie nationale et du Conseil national du crédit.

Article 4

Le Commissaire général procède à toutes enquêtes jugées par lui utiles auprès des administrations publiques et avec leur collaboration auprès des organismes professionnels ouvriers et patronaux, des industriels et des exploitants et de tous autres organismes ou personnalités qu'il estime opportun de consulter.

Les administrations publiques et les organismes participant à la gestion d'un service public lui fournissent tous renseignements statistiques et autres éléments d'information demandés.

Les ministres compétents lui donnent leur concours pour l'accomplissement de sa mission, en particulier en vue de l'établissement d'un bilan d'ensemble et lui fournissent les programmes de production déjà établis pour les différentes activités de l'économie nationale.

A compter de la publication du présent décret, tous les programmes affectant l'activité économique du pays, relatifs notamment à la production, à la reconstruction, à l'armement, à l'équipement, au commerce extérieur et aux prélèvements de biens ennemis au titre des réparations, préparés par les départements ministériels compétents seront communiqués au Commissaire général. Le Commissaire général sera tenu au courant des projets en cours d'élaboration.

Article 5

Le Commissaire général du plan soumettra au Président du Gouvernement des arrêtés instituant des comités de travail et de coordination composés de hauts fonctionnaires appartenant aux ministères représentés au Conseil du plan ainsi que des commissions de modernisation comprenant des représentants de l'administration, des experts et des représentants des organismes syndicaux et professionnels.

Article 6

Pendant la période d'élaboration du plan, le ministre de l'Économie nationale met à la disposition du Commissaire général, l'Institut de conjoncture, le service de l'équipement et le service des monographies du Centre national de l'information économique. Ces organismes sont tenus d'appliquer toutes les directives et de réaliser les travaux qui leur seront fixés par le Commissaire général du plan. Toutefois, ils continuent à dépendre au point de vue administratif et financier du ministère de l'Économie nationale.

Article 7

Le Commissariat général comprend, sous l'autorité du Commissaire général, des chargés de mission dont le statut est régi par les alinéas 2 et 3 de l'article 5 de la loi du 13 août 1936.

Article 8

Sont abrogées toutes dispositions contraires à celles du présent décret.

Article 9

Le ministre de l'Économie nationale, le ministre de l'Armement, le ministre des Finances, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement, le ministre de la Production industrielle, le ministre des Travaux publics et des Transports, le ministre du Travail, le

ministre des Colonies et le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal Officiel de la République française.

Fait à Paris, le 3 janvier 1946

C. de Gaulle

Par le Président du Gouvernement provisoire de la République : Le ministre de l'Économie nationale François Billoux

> Le ministre d'État, ministre des Affaires étrangères par intérim, Francisque Gay

Le ministre de l'Armement, Charles Dillon

> Le ministre des Finances, R. Pléven

Le ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement, Tanguy Prigent

> Le ministre de la Production industrielle, Marcel Paul

Le ministre des Travaux publics et des Transports, Jules Moch

> Le ministre des Colonies, Jacques Soustelle

Le ministre du Travail, A. Croizat

> Le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Raoul Dautry

Décret n° 47-119
du 16 janvier 1947 relatif
aux modalités d'exécution
du plan de modernisation
et d'équipement et fixant
à cet égard les attributions
du Conseil du plan et du
Commissaire général du Plan

Présidence du Gouvernement

Le Président du Gouvernement provisoire de la République,

Sur le rapport du ministre d'État chargé par délégation du Président du Gouvernement des fonctions de président du Conseil du plan,

Vu la loi nº 45-1 du 24 novembre 1945 relative aux attribution des ministres du Gouvernement provisoire de la République et à l'organisation des ministères :

Vu l'ordonnance du 25 novembre 1944 modifiée réorganisant le Comité économique et fixant les attributions du ministre de l'Économie nationale et l'organisation de ses services;

Vu le décret nº 46-2 du 3 janvier 1946 portant création à la Présidence du Gouvernement d'un Conseil du plan de modernisation et d'équipement et fixant les attributions du Commissaire général du Plan;

Le Conseil d'État entendu,

Décrète:

Article premier

Les dispositions du décret du 3 janvier 1946 susvisé, portant création à la Présidence du Gouvernement d'un Conseil du plan de modernisation et d'équipement et fixant les attributions du Commissaire général du Plan, sont complétées en vue de l'exécution du plan, par les dispositions ci-après.

Annexes 95

Article 2

Le Conseil du plan propose au Gouvernement, pour l'ensemble de l'Union française, les programmes annuels de production, de répartition des matières essentielles, de reconstruction, d'investissements, d'importation et d'exportation.

Ces programmes sont présentés au Conseil du plan par le Commissaire général qui est chargé d'en coordonner la préparation et de les ajuster dans le cadre tracé par le plan et dans la limite des ressources disponibles.

Article 3

Le Commissaire général est chargé de veiller à l'exécution du plan. S'il juge que cette exécution peut être compromise pour une raison quelconque, il saisit de la question les ministres compétents et la porte éventuellement devant le Président du Conseil des ministres ou le Comité économique interministériel.

Les décisions importantes intéressant l'exécution du plan ou son adaptation en cours d'années notamment les répartitions de matières essentielles, sont préparées par les administrations et organismes compétents en accord avec les services du Commissariat général du Plan.

Article 4

Tous les six mois, le Commissaire général présente au Conseil du plan un rapport sur les résultats obtenus dans la réalisation du plan; ce rapport sera rendu public. Les modifications importantes qu'il y aurait lieu d'apporter aux programmes annuels sont soumises au Conseil à cette occasion.

Article 5

La direction des programmes économiques du ministère de l'Économie nationale est mise à la disposition du Commissaire général du Plan pour toutes les questions entrant dans les attributions de celui-ci. Cette direction est tenue d'accomplir les tâches qui lui sont assignées par le Commissaire général du Plan agissant par délégation du Président du Conseil des ministres. Elle continue à dépendre, du point de vue administratif et financier, du ministre de l'Économie nationale.

Article 6

Dans l'exercice de ses attributions, le Commissaire général est le délégué permanent du Président du Conseil des ministres auprès des départements ministériels et organismes intéressés. Il est assisté d'un comité permanent du Conseil du plan, dont les membres sont nommés par arrêté du Président du Conseil des ministres. Il est également assisté des comités de travail et de coordination et des commissions de modernisation instituées par le décret du 3 janvier 1946 susvisé.

Article 7

Sont abrogées toutes dispositions contraires au présent décret.

Article 8

Le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Défense nationale, le ministre de l'Économie nationale et des Finances, le ministre de l'Agriculture, le ministre de la Production industrielle, le ministre de l'Éducation nationale, le ministre des Travaux publics, des Transports et de la Reconstruction, le ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones, le ministre de la France d'Outre-Mer, le ministre du Travail et de la Sécurité sociale et le ministre de la Santé publique et de la Population sont chargés, chacun en ce qui le Concerne de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal Officiel de la République française.

Fait à Paris, le 16 janvier 1947.

Léon Blum

Par le Président du Gouvernement provisoire de la République, ministre des Affaires étrangères. Le ministre d'État Guy Mollet

> Le ministre de l'Intérieur Édouard Depreux

Le ministre de la Défense nationale André Le Troquer

Le ministre de l'Économie et des Finances A. Philip

Le ministre de l'Agriculture Tanguy Prigent

> Le ministre de la Production industrielle Robert Lacoste

Le ministre de l'Éducation nationale M.E. Naegelen

> Le ministre des Travaux publics et des Transports et de la Reconstruction Jules Moch

Le ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones Eugène Thomas

Le ministre de la France d'Outre-mer Marius Moutet

Le ministre du Travail et de la Sécurité sociale Daniel Mayer

> Le ministre de la Santé publique et de la Population Pierre Segelle

Rectification au *Journal Officiel* du 17 janvier 1947, page 590, 3^e colonne, parmi les contre seings : « après le ministre d'État, Guy Mollet, ajouter : le ministre d'État, Félix Gouin ».

Loi nº 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du Plan de développement économique et social

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1er

Le IV° Plan, dit Plan de développement économique et social annexé à la présente loi, est approuvé comme cadre des programmes d'investissements pour la période 1962-1965 et comme instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social.

Dans ce dernier domaine, il a pour objectifs :

- d'une part, l'amélioration de la condition des catégories les plus défavorisées de la Nation, notamment vieillards, chargés de famille, rapatriés, agriculteurs exploitants, artisans familiaux, salariés à bas revenu;
- d'autre part, l'accélération du progrès économique et social des régions sous-développées.

Article 2

Le 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 investissement et consommation :
- la structure souhaitable de la consommation finale;
- l'orientation de la politique sociale, ainsi que celle de la politique régionale.

Article 3

Dans le rapport qui accompagne le projet de loi de finances de l'année et qui définit l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir, le Gouvernement fera connaître l'état de l'exécution du Plan de développement économique et social et notamment les mesures prises pour sa réalisation, les résultats obtenus, les difficultés rencontrées et les modifications qui pourraient apparaître nécessaires.

Le projet de loi de finances sera, en outre, accompagné d'une annexe générale récapitulant l'ensemble de l'effort financier prévu par le budget de l'État pour l'exécution des tranches opératoires décidées en application du Plan de développement économique et social.

Ce document, qui devra être déposé le 1er novembre au plus tard, comprendra notamment :

- d'une part, une 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.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Colombey-les-Deux-Eglises, le 4 août 1962.

C. de Gaulle

Par le Président de la République : Le Premier ministre, Georges Pompidou

> Le ministre des finances et des affaires économiques, Valéry Giscard d'Estaing

Loi nº 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification (1)

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur

Titre 1^{er} – Le plan de la Nation

Article 1er

Le plan détermine les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la Nation ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre.

Le Gouvernement associe le Conseil économique et social, les partenaires sociaux et économiques et les régions à son élaboration dans les conditions définies par la présente loi.

(1) Travaux préparatoires de la loi nº 82-653

Assemblée nationale :

Projet de loi n^0 909 ; rapport de M. Planchou, au nom de la Commission des finances, n^0 926 ; discussion les 14 et 15 juin 1982 ; adoption, après déclaration d'urgence, le 15 juin 1982.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n^o 391 (1981-1982); rapport de M. Barbier, au nom de la Commission des affaires économiques, n^o 414 (1981-1982); avis de la Commission des finances, n^o 411 (1981-1982); discussion les 29, 30 juin et 1^{er} juillet 1982; adoption le 1^{er} juillet 1982

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, nº 1011; rapport de M. Planchou, au nom de la Commission mixte paritaire, nº 1013; discussion et adoption le 7 juillet 1982.

Sénat :

Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale ; rapport de M. Barbier, au nom de la Commission mixte paritaire, n^o 455 (1981-1982) ; discussion et adoption le 7 juillet 1982. Décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 1982 publiée au *Journal officiel* du 29 juillet 1982.

suit:

Article 2

- I. Il est constitué dans chacune des assemblées du Parlement une délégation parlementaire pour la planification composée de quinze membres.
- II. Ces délégations parlementaires sont chargées d'informer l'assemblée dont elles sont issues sur l'élaboration et l'exécution des plans. A cette fin, le Gouvernement leur communique tout document nécessaire à l'accomplissement de leur mission.
- III. Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées.

Chapitre 1 – Le contenu du plan de la Nation Article 3

La première loi de plan définit pour une durée de cinq ans les choix stratégiques et les objectifs ainsi que les grandes actions proposées pour parvenir aux résultats attendus.

Elle comporte l'approbation d'un rapport préparé par le Gouvernement sur la base des travaux et consultations auxquels a procédé la commission prévue à l'article 6.

Ce rapport indique les domaines dans lesquels il est recommandé que s'engagent des négociations entre partenaires sociaux et économiques en fonction des objectifs du plan.

En outre, il mentionne les domaines où, et les États avec lesquels, il serait souhaitable d'engager des négociations en vue de la conclusion d'accords ou de programmes de coopération, en tenant compte de l'action des communautés européennes.

Article 4

La seconde loi de plan définit les mesures juridiques, financières et administratives à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la première loi de plan.

Elle prévoit l'évolution de certaines dépenses ou recettes publiques et indique les moyens indispensables au financement d'actions nouvelles et tout spécialement les redéploiements nécessaires.

Elle définit, pour la durée du plan, des programmes prioritaires d'exécution auxquels correspondent notamment des autorisations de programme votées dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Elle fixe les orientations de certaines interventions publiques, notamment en matière de prélèvements et de transferts sociaux.

Elle indique l'objet et la portée des contrats de plan que l'État se propose de souscrire avec les régions, conformément aux dispositions du chapitre III du présent titre.

Elle précise les conditions d'intervention économique des communes, des départements et des régions, conformément aux articles 5, 48 et 66 de la loi nº 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Elle peut être modifiée, après deux années d'exécution du plan, par une loi de plan rectificative préparée et adoptée dans les mêmes conditions.

Article 5

Avec, éventuellement, les adaptations nécessaires pour la rendre conforme aux objectifs du plan, toute loi de programme à caractère sectoriel est intégrée dans la plus prochaine seconde loi de plan ou, le cas échéant, la plus prochaine loi de plan rectificative.

Chapitre II – La procédure d'élaboration et d'adoption du plan de la Nation Article 6

Il est créé, pour chaque plan, une Commission nationale de planification, de caractère consultatif, chargée de conduire les consultations nécessaires à l'élaboration du plan et de participer au suivi de son exécution.

Elle est présidée par le ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire. Le commissaire au Plan et le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale en sont rapporteurs.

Sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret en Conseil d'État. Y sont notamment représentés : chaque région, les organisations syndicales représentatives des salariés et du patronat, les organismes représentant l'agriculture, l'artisanat, le commerce et les professions libérales, le secteur public industriel et bancaire, le secteur coopératif et mutualiste, les mouvements associatifs et culturels. Elle peut être complétée par des personnalités qualifiées nommées par le Gouvernement en raison de leurs compétences particulières dans le domaine de la planification.

La Commission nationale organise ses travaux. Ses rapports, avis et recommandations sont rendus publics.

Article 7

En vue de la préparation de la première loi de plan, chaque région fait connaître en temps utile au Gouvernement les priorités du développement de ses activités productives. Dix huit mois au moins avant la date prévue pour l'entrée en vigueur du plan, la Commission nationale de planification est saisie par le Gouvernement d'un document d'orientation établi après la consultation des régions. Ce document est transmis aux régions à titre d'information.

Le Conseil supérieur des français de l'étranger transmet à la Commission nationale de planification un avis sur le document d'orientation visé à l'alinéa précédent dans les domaines qui concernent le commerce extérieur et la coopération internationale ainsi que les besoins des Français établis hors de France.

Article 8

La Commission nationale de planification doit remettre son rapport au Gouvernement un an au moins avant l'entrée en vigueur du plan. Sur la base de ce rapport, le Gouvernement élabore le projet de première loi de plan qu'il soumet au Conseil économique et social.

Le projet de première loi de plan est soumis au Parlement au début de la seconde session ordinaire de l'année qui précède l'entrée en vigueur du plan.

Article 9

Après avis de la Commission nationale de planification qui doit s'être prononcée quatre mois au moins avant l'entrée en vigueur du plan et après information des régions, le Gouvernement élabore le projet de seconde loi de plan qu'il soumet au Conseil économique et social.

Le projet de seconde loi de plan est soumis au Parlement au début de la première session ordinaire de l'année qui précède l'entrée en vigueur du plan.

Article 10

Au début de chaque première session ordinaire, le Gouvernement soumet au Parlement un rapport annexé au projet de loi de finances et préparé conjointement par les ministres chargés du Plan et du budget.

Le rapport décrit les financements publics, et notamment les moyens budgétaires que le Gouvernement propose d'affecter à la réalisation des programmes prioritaires du plan au cours de l'exercice suivant.

Chapitre III – L'exécution du plan de la Nation et les contrats de plan

Article 11

L'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires.

Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la Nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'État participe à ces actions.

Le contrat de plan conclu entre l'État et la région définit les actions que l'État et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan. Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces contrats.

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

Les contrats conclus entre l'État, d'une part, et des collectivités territoriales, des entreprises ou d'autres personnes morales, d'autre part, doivent être communiqués aux régions concernées.

L'État peut subordonner la conclusion du contrat de plan avec une entreprise à l'inclusion dans ce contrat de la définition des principales orientations stratégiques de l'entreprise et à la mise en évidence de leur compatibilité avec les objectifs du plan de la Nation. Avant sa conclusion, le projet de contrat de plan est transmis pour information aux institutions représentatives du personnel qui sont également informées des conditions de l'exécution du contrat.

Article 12

Les contrats de plan sont conclus suivant une procédure fixée par décret en Conseil d'État. Ils ne peuvent être résiliés par l'État, avant leur date normale d'expiration, que dans les formes et conditions qu'ils stipulent expressément. Ils sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles.

Dans la limite des dotations ouvertes par la loi de finances de l'année, correspondant, le cas échéant, aux autorisations de programme prévues par l'article 4 de la présente loi, les dotations en capital, subventions, prêts, garanties d'emprunt, agréments fiscaux et toutes aides financières sont accordés en priorité par l'État dans le cadre des contrats de plan. Ils peuvent être attribués dans des conditions fixées par la seconde loi de plan, en contrepartie des engagements souscrits par les bénéficiaires

Article 13

Chaque année, à l'ouverture de la seconde session ordinaire, le Gouvernement dépose au Parlement un rapport qui retrace l'ensemble des actions engagées au cours de l'exercice précédent et rend compte de l'exécution des contrats de plan.

Ce rapport est établi après consultation de la Commission nationale de planification.

A compter de la deuxième année d'exécution du plan, il dresse le bilan détaillé des résultats obtenus. Il est annexé, s'il y a lieu, à la loi de plan rectificative prévue à l'article 4.

Titre II - Les plans des régions Article 14

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.

Il prévoit les programmes d'exécution mis en œuvre par la région soit directement, soit par voie contractuelle avec l'État, d'autres régions, les départements ou les communes, les entreprises publiques ou privées ou toute autre personne morale.

Article 15

Le plan de la région est élaboré et approuvé selon la procédure déterminée par chaque conseil régional qui doit prévoir la consultation des départements, du Comité économique et social régional et des partenaires économiques et sociaux de la région.

La région peut consulter chaque entreprise publique ou groupe d'entreprises publiques implanté sur son territoire sur les choix envisagés pour son activité dans la région au cours de la période d'application du plan.

Dans la mesure où il prévoit la signature d'un contrat de plan avec l'État, le plan de la région doit avoir été définitivement approuvé par le conseil régional, au plus tard dans les trois mois suivant la date de promulgation de la seconde loi de plan.

Article 16

Le plan de la région indique l'objet et la porté du contrat de plan que la région propose de souscrire avec l'État.

En vue de la mise en œuvre de ce plan, la région peut conclure avec d'autres personnes morales publiques ou privées que l'État des contrats régionaux de plan auxquels sont applicables les dispositions du premier alinéa de l'article 12 de la présente loi. Le plan de la région peut également prévoir, dans les mêmes conditions, l'existence de contrats de plan souscrits en commun avec d'autres régions.

Les contrats conclus entre les entreprises publiques et privées et la région font l'objet d'une information des institutions représentatives du personnel avant leur conclusion et chaque année en cours d'exécution.

Article 17

Dès leur adoption, les plans des régions sont adressés au ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, qui en informe la Commission nationale de planification.

Sur rapport du ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, le gouvernement apprécie la compatibilité des plans des régions entre eux ainsi qu'avec le plan de la Nation.

Peuvent seules être prévues par le contrat de plan conclu entre l'État et la région et par les contrats particuliers pris pour son exécution des actions compatibles avec les objectifs du plan de la Nation.

Titre III – Dispositions diverses et transitoires

Article 18

Les délais prévus aux articles 7 et 8 de la présente loi sont fixés respectivement à seize et onze mois pour la préparation du IX^e Plan.

Article 19

A titre transitoire et jusqu'à l'érection des régions en collectivités territoriales, les pouvoirs qui leur sont attribués par la présente loi sont exercés par les établissements publics régionaux.

Article 20

Les articles 2 et 3 de la loi nº 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du Plan de développement économique et social sont abrogés.

Article 21

La présente loi s'applique aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte sous réserve, le cas échéant, de mesures d'adaptation des dispositions du titre II relatives aux plans des régions, prises par décret après consultation des assemblées territoriales.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 29 juillet 1982.

François Mitterrand

Par le Président de la République : Le Premier ministre, Pierre Mauroy

> Le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, Gaston Defferre

Le ministre d'État, ministre des Transports, Charles Fiterman

> Le ministre d'État, ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, Michel Rocard

Le ministre d'État, ministre de la Recherche et de l'Industrie, Jean-Pierre Chevènement

> Le ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, Pierre Bérégovoy

Le ministre des Relations extérieures, Claude Cheysson

> Le ministre délégué auprès du ministre des Relations extérieures, chargé des Affaires européennes, André Chandernagor

Le ministre délégué auprès du ministre des Relations extérieures, chargé de la Coopération et du Développement, Jean-Pierre Cot

Le ministre de la Défense Charles Hernu

Le ministre de l'Économie et des Finances, Jacques Delors

> Le ministre délégué auprès du ministre de l'Économie et des Finances, chargé du Budget, Laurent Fabius

Le ministre de l'Agriculture, Édith Cresson

> Le ministre du Commerce et de l'Artisanat, André Delelis

Le ministre de la Culture, Jack Lang

> Le ministre délégué aux Affaires sociales, chargé du Travail, Jean Auroux

Le ministre de l'Urbanisme et du Logement, Roger Quilliot

> Le ministre des PTT, Louis Mexandeau

Annexes 107

Rattachements successifs du Commissariat général du Plan

Président du Conseil ou Premier ministre	Ministre ou secrétaire d'État auprès du Premier ministre	Ministre ou secrétaire d'État de plein exercice	Ministre des Finances et des Affaires économiques
1946-1954			
			1954-192
1962-1967 G. Pompidou			
		1967-1974 R. Marcellin O. Guichard A. Bettencourt A. Peyrefitte	
1974-1976 J. Chirac			
		1976-1977 J. Lecanuet	
1977-1981 R. Barre			
		1981-1983 M. Rocard	
	1983-1984 J. Le Garrec		
		1984-1986 G. Defferre	
	1986-1991 H. de Charette L. Stoléru		
1991-1992 E. Cresson P. Bérégovoy			
1993 E. Balladur			

Liste des commissaires au Plan

Jean **Monnet** (1946-1952)

Étienne Hirsch (1952-1959)

Pierre Massé (1959-1966)

François-Xavier Ortoli (1966-1967)

René **Montjoie** (1967-1974)

Jean Ripert (1974-1978)

Michel Albert (1978-1981)

Michel **Prévot** (1981-1984)

Henri Guillaume (1984-1987)

Bertrand Fragonard (1987-1988)

Pierre-Yves Cossé (1988-1991)

Jean-Baptiste de Foucauld (1992 -...)

Annexes 109

ISBN 2-11-003225-1-ISSN 0981-3764-DE-5-3389-0 imprimó on France - **prix-80-F**

La "planification à la française" a-t-elle encore un avenir ? Le Plan peut-il encore jouer un rôle dans une économie de marché de plus en plus ouverte sur l'extérieur et dans une société dont la cohésion apparaît de plus en plus difficile à réaliser ? Cette double question mérite d'être posée tant les interrogations sur l'apport de la planification se multiplient depuis plusieurs années. Le Plan ne peut plus être "l'anti-hasard" dans un environnement où l'incertitude et la complexité sont devenues les caractéristiques majeures de notre époque.

Des réformes de structure sont indispensables pour permettre à la France de s'adapter à ce nouveau contexte. Elles doivent être mûries et comprises pour être acceptées par le corps social. La "planification à la française", pour autant que ses objectifs et son contenu soient redéfinis, pourrait, sans aucun doute, apporter sa contribution dans une nouvelle manière de "réfléchir et d'inventer" pour gouverner la France.