

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 1982.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation (1) sur le projet de loi
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE portant réforme de la planification.

Par M. Georges LOMBARD,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 909, 926 et in-8° 167.

Sénat : 391 (1981-1982).

Plan. — *Collectivités territoriales - Commission nationale de planification - Conseil régional - Contrats de plan - Décentralisation - Plan national - Plans d'entreprises - Plans régionaux - Régions.*

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
CHAPITRE PREMIER. — Description d'ensemble	4
A. — Pourquoi une réforme?	4
1° L'évolution de la planification	4
2° Les procédures	5
B. — La réforme proposée	7
1° La Commission de réforme de la planification	7
2° Les grandes lignes du projet de loi	8
CHAPITRE II. — Plan et finances publiques	10
A. — Bref historique	10
B. — Les propositions de la Commission de réforme de la planification	13
1° La réflexion à long terme des administrations	13
2° La liaison Plan-budget	13
3° Les réformes administratives	14
C. — Le projet de loi : des engagements précis de l'Etat	14
1° La seconde loi de Plan comporte des engagements précis	14
2° L'exécution et le suivi du Plan	16
3° Les contrats de Plan	17
CHAPITRE III. — La planification régionale	18
A. — La réforme de la planification régionale est dans la logique de la décentralisation en cours	18
1° La situation actuelle : un Plan national déconcentré au niveau régional	18
2° Un cadre nouveau : la loi du 2 mars 1982	21
3° Le projet de loi : l'institution d'un plan régional décentralisé	23
B. — La réforme proposée : l'institution d'un plan régional	23
1° Les dispositions du projet de loi	23
2° Les difficultés soulevées par la réforme proposée	27
Examen en Commission	31
Amendements proposés par la Commission	33

MESDAMES, MESSIEURS,

Comme nous l'avait annoncé le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire en présentant le projet de Plan intérimaire pour 1982 et 1983, nous sommes saisis d'un projet de loi portant réforme de la planification.

Bien qu'il y ait toujours quelque artifice à séparer le fond et la forme, il convient de noter que ce projet de loi s'en tient à définir de façon très précise les procédures, les étapes et les domaines d'application de la planification, sans entrer dans le détail du contenu du Plan.

Toutefois, il est bien clair que si le dispositif proposé ne préjuge en rien les options de politique économique, sociale et culturelle qui seront prises dans les prochains plans, il correspond à une certaine conception de la planification. Il ne saurait être question, dans le cadre de ce rapport pour avis, de discuter d'une manière approfondie du bien-fondé de cette conception sous-jacente.

Après avoir rappelé les grandes lignes des objectifs et du contenu du présent projet de loi, nous nous limiterons donc à l'examen de deux points qui entrent plus particulièrement dans le champ des compétences de votre commission des Finances :

- les relations entre le Plan et les finances publiques ;
- l'impact sur les finances locales des aspects régionaux de la planification.

CHAPITRE PREMIER

DESCRIPTION D'ENSEMBLE

Ce chapitre est destiné à donner une vue d'ensemble de la réforme proposée en partant des motifs qui peuvent la justifier, puis en exposant les conditions de son élaboration et les grandes lignes du projet de loi.

A. — POURQUOI UNE RÉFORME ?

1° L'évolution de la planification.

« Le monde a changé », tel était le thème principal de l'introduction du rapport sur les principales options du VII^e Plan, thème repris dans le projet de VIII^e Plan.

Qu'on se situe dans l'optique libérale du précédent Gouvernement ou dans l'optique socialiste du Gouvernement actuel, ce changement du monde justifie que l'on redéfinisse le contenu et la fonction de la « planification à la française » dont l'ambition traditionnelle est d'affirmer l'engagement de l'Etat :

— d'une part, à viser, pour l'ensemble de la société française, des objectifs en matière économique et sociale ;

— d'autre part, à réaliser des engagements plus stricts dans son domaine de responsabilité directe, des objectifs particuliers.

Deux éléments au moins poussent à l'évolution de la planification :

— l'accroissement de la dépendance de la France à l'égard des paramètres qui échappent à sa propre régulation et qui ont connu souvent de fortes variations : rupture du système monétaire international, internationalisation des marchés (ouverture des frontières en particulier, achèvement du marché commun des biens) et des agents (entreprises multinationales industrielles ou financières), variations brutales des prix de l'énergie...

— l'achèvement, en bien des points, du rattrapage du retard des équipements collectifs qui devait conduire, pour la programmation budgétaire, à une autre approche des objectifs que celle du budget d'équipement.

Le changement du contexte imposait de mettre au centre de la planification la notion de stratégie ; par ailleurs, en termes d'action budgétaire, la planification devait passer d'une programmation des équipements collectifs à une programmation fonctionnelle.

Ces deux évolutions nécessaires ont été perçues et ont commencé à être mises en œuvre dans les travaux du VIII^e Plan, même si dans la pratique toutes les conséquences n'ont pas pu en être tirées.

En effet, une planification définie en terme de stratégie nous semble devoir satisfaire trois conditions (déjà esquissées dans les rapports sur les options du VIII^e Plan) :

— en premier lieu, elle doit réaliser une exploration sérieuse des « aléas vraisemblables » qui peuvent affecter de manière profonde le développement à moyen et long terme de l'économie et de la société françaises ;

— en second lieu, elle doit mettre en lumière le « noyau dur » des conditions auxquelles il convient de satisfaire pour que le développement économique et social se réalise selon les orientations (en définitive politiques) que le Gouvernement se donne et que le Parlement ratifie. Ce noyau dur est constitué d'un ensemble d'éléments structurels qui doivent être développés ou corrigés, et dont le développement et l'adaptation constituent des objectifs à défendre en tout état de cause. Déterminer un noyau dur, c'est être sélectif ; mais la cohérence des choix ainsi faits, face aux divers aléas, doit être soigneusement étudiée ;

— enfin, elle doit fournir aux décideurs décentralisés les informations les plus nécessaires à leur action : parmi ces informations figurent certainement des scénarios macroéconomiques prenant la forme de prévisions à moyen terme, dans lesquels les grandes orientations de la politique économique qu'entend suivre le Gouvernement (concernant en particulier les grandes fonctions collectives et l'énoncé des choix en matière fiscale et parafiscale) sont définies par référence à des hypothèses relatives aux différents « états du monde » possibles. La réalisation de cette condition n'implique pas nécessairement que les prévisions soient poussées dans le degré de détail vers lequel tendait, au début des années 70, la planification indicative.

2^o Les procédures.

Si l'accord peut se faire assez largement sur cette conception stratégique de la planification, la question qui reste posée est celle de l'adaptation des procédures à cette conception.

Les procédures utilisées jusqu'à présent doivent être examinées sous un double point de vue, celui de l'insertion dans les institu-

tions de la République et celui des modalités pratiques de préparation du Plan.

a) *La place du Plan dans les institutions.*

Malgré l'importance du Plan dans la reconstruction de l'après-guerre, malgré « l'ardente obligation » évoquée par le général de Gaulle, la place du Plan dans les institutions est restée modeste. L'article 34 de la Constitution de 1958 ne cite pas explicitement le Plan comme relevant du domaine de la loi. Le Plan n'est mentionné dans la Constitution qu'à l'article 70 qui prévoit qu'il est soumis, pour avis, au Conseil économique et social.

La loi organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances ne mentionne le Plan que pour en limiter la partie financière. L'article premier indique que « les Plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans des conditions fixées par la présente ordonnance ». Le même article ouvre aussitôt des possibilités d'articulation entre Plan et lois de programme puisque le même alinéa se poursuit par : « les autorisations de programme peuvent être groupées dans les lois dites « lois de programme ». Cela renvoie d'ailleurs à la Constitution qui précise que « des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale ».

Mais cette articulation suggérée entre le Plan et des lois de programme n'a jamais été réellement mise en œuvre.

b) *Le rôle du Parlement.*

Le premier Plan a été publié par décret, le Parlement n'y étant pas associé.

Les Plans suivants ont été approuvés par le Parlement mais souvent avec retard.

Ce n'est que la loi du 4 août 1962 portant approbation du IV^e Plan qui a précisé les conditions d'intervention du Parlement. Elle a en outre introduit un processus en deux temps : rapport sur les principales options du Plan puis Plan lui-même, les deux étant approuvés par le Parlement. Enfin, un suivi de l'exécution du Plan était prévu sous forme d'un rapport accompagnant les lois de finances de l'année.

c) *Les modalités pratiques.*

L'élaboration du Plan reposait — et c'est là une des principales originalités de la planification à la française — sur des commissions de modernisation qui visaient à assurer un cadre de concertation générale des partenaires de la vie économique et sociale.

Ces commissions, par leur composition, leur souplesse de fonctionnement ont joué un rôle très important pour éclairer le débat en permettant l'expression des différents points de vue.

Mais ces commissions, qui restaient consultatives, ont perdu au fil du temps, une partie de leur intérêt, notamment à cause du poids de plus en plus grand pris par les administrations dans leur fonctionnement. (Il s'agit ici de l'ensemble des administrations, car le Commissariat général au Plan est, fort heureusement, toujours resté une structure légère.)

B. — LA RÉFORME PROPOSÉE

C'est dans ce contexte que le Gouvernement s'est engagé dans une réforme de la planification. Pour l'essentiel, le projet de loi qui nous est soumis s'inspire des travaux d'une Commission de réforme de la planification dont les objectifs étaient d'ailleurs plus vastes.

1° La Commission de réforme de la planification.

Un arrêté du 10 février 1982 fixe la composition de la Commission de réforme de la planification constituée d'un groupe central et de six groupes de travail spécialisés (champ et fonctions de la planification, administrations et Plan, décentralisation et planification, planification et activités productives, instruments financiers d'exécution du Plan, les partenaires de la planification). Compte tenu des options du Gouvernement actuel, on peut s'étonner qu'aucun syndicaliste n'ait participé à ces travaux. Par ailleurs, on peut se demander s'il n'y aurait pas une certaine confusion des pouvoirs dans le fait que le président de la commission et le président du groupe de travail n° 2 sont respectivement le Président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale et le Rapporteur de la même commission des Finances pour le projet de loi issu de ces travaux.

Le 16 mars 1982, la Commission remettait au Ministre un rapport d'étape qui a inspiré l'essentiel du projet de loi. Le rapport définitif était publié le 8 juin 1982.

Le contenu de ces rapports (et plus encore le rapport définitif que le rapport d'étape) déborde largement les aspects de procédure qui sont l'objet du projet de loi : le contenu même de la planification y est abordé de manière assez détaillée, de façon à justifier les choix de procédures. En outre, deux problèmes de fond sont abordés alors qu'ils ne trouvent pas leur traduction dans le projet de loi : les instruments financiers d'exécution du Plan (hors finances publiques) et les méthodes d'information et d'analyse utiles à la planification (en particulier la modélisation économique).

Ces deux derniers points, fondamentaux pour la réussite de la réforme de la planification, devront être suivis très attentivement lors de l'élaboration des prochains Plans, à commencer par le IX^e Plan.

2° Les grandes lignes du projet de loi.

L'aspect le plus novateur du projet de loi est l'articulation du Plan de la nation avec des plans régionaux.

Le contenu du Plan est fixé de façon sommaire pour les plans régionaux, plus détaillé pour le Plan de la nation. Celui-ci comporte deux lois successives, la première fixe les choix stratégiques et la seconde organise les moyens de réalisation de ces objectifs, en particulier pour ce qui concerne l'Etat.

L'élément central de la procédure d'élaboration serait la Commission nationale de planification qui, contrairement aux commissions constituées jusqu'alors, serait instituée pour toute la durée du Plan. Les étapes de l'élaboration seraient les suivantes :

— les régions d'un côté, le Gouvernement de l'autre établissent un document d'orientation sur les principales priorités qu'ils envisagent ;

— au vu de ces documents, la Commission nationale de planification établit un rapport rendu public ;

— au vu de ce rapport, le Gouvernement établit un avant-projet de la première loi de Plan fixant les choix stratégiques ;

— cet avant-projet est soumis pour avis au Conseil économique et social ;

— le projet de loi qui en résulte est soumis au Parlement ;

— l'avant-projet de seconde loi de Plan qui prévoit les moyens d'exécution est lui aussi soumis à la Commission nationale de planification puis au Conseil économique et social. Il est également transmis aux régions, pour information ;

— le projet de seconde loi de Plan est soumis au Parlement.

L'ensemble de la procédure débute seize mois (porté à dix-huit mois par l'Assemblée nationale) avant la date prévue pour l'entrée en vigueur du Plan et s'achève lors de la session parlementaire d'automne précédant immédiatement cette même date.

Pour les plans régionaux, la procédure est laissée à l'initiative des régions.

L'exécution du Plan repose, pour ce qui concerne l'Etat, sur des lois de programme, et pour les autres partenaires, sur des contrats

de Plan conclus entre l'Etat d'une part et les régions, les entreprises, les collectivités locales..., d'autre part. Les régions peuvent également conclure des contrats pour la réalisation des plans régionaux.

L'exécution du Plan est suivie au moyen de deux rapports déposés devant le Parlement : le premier, au printemps, porte sur l'ensemble des actions engagées et sur l'exécution des contrats de Plan, le second, à l'automne, porte sur les financements publics, en particulier budgétaires.

CHAPITRE II

PLAN ET FINANCES PUBLIQUES

Nous abordons maintenant un élément central de la planification, celui de ses rapports avec les finances publiques. L'enjeu est de savoir si les choix stratégiques étant adoptés, on laisse liberté à tous les partenaires d'agir à leur guise en tenant plus ou moins compte de ces choix ou bien si l'Etat prend pour sa part une série d'engagements fermes de mise en œuvre de ses moyens propres pour la réalisation des objectifs généraux, exerçant ainsi un effet d'entraînement certain sur les autres partenaires de la vie économique, sociale et culturelle.

Avant d'aborder les choix effectués en ce domaine par le présent projet de loi, il nous a paru utile de rappeler brièvement ce qu'il en avait été lors des Plans précédents.

A. — BREF HISTORIQUE

Les trois premiers Plans, essentiellement consacrés à la reconstruction et à la modernisation des activités productives, avaient laissé de côté les finances publiques.

Le IV^e Plan marque un premier tournant : la planification commence à s'étendre aux activités non marchandes. Ainsi le IV^e Plan comporte une prévision (exprimée en francs constants) pour l'ensemble des crédits affectés aux équipements civils divisés entre quelques grands secteurs. Le V^e Plan énonce les mêmes prévisions mais avec une précision un peu plus grande. En outre des objectifs globaux sont fixés pour les principales grandeurs budgétaires.

Pour ces deux Plans les enveloppes d'équipements collectifs exprimées en termes d'autorisations de programme couvrent la quasi-totalité du budget d'équipement de l'Etat et concernent 11 à 12 % de l'ensemble des crédits budgétaires civils, hors dette politique.

Le VI^e Plan a marqué l'inflexion d'une programmation des seuls équipements publics vers une programmation fonctionnelle. En effet, s'il comporte toujours des objectifs précis d'équipements collectifs (en progression cependant sensiblement atténuée), trois innovations sont introduites :

— une nouvelle formulation des besoins en équipements a été mise à l'étude : la planification vise désormais les fonctions collectives et prend en compte, non seulement les équipements, mais les charges de fonctionnement, les besoins en personnel et les dispositions réglementaires à prendre ;

— à titre expérimental, six programmes finalisés ont été définis, inspirés des premiers travaux de rationalisation des choix budgétaires ;

— enfin, les perspectives de dépenses d'équipement et des collectivités locales ont fait l'objet d'une projection fonctionnelle détaillée.

Malgré ces innovations, l'attention s'est concentrée sur les enveloppes d'autorisations de programme d'équipement public, qui couvraient encore la majeure partie des équipements de l'Etat. Ces enveloppes représentaient toujours 11 % des dépenses budgétaires civiles, hors dette publique.

Ainsi, si l'on considère l'ensemble des années 1962-1975, les objectifs les plus précis et les plus fermes caractérisant les trois Plans successifs ont été centrés sur la notion d'équipements collectifs, les objectifs étant formulés en termes d'autorisations de programme et représentant environ 11 à 12 % des charges définitives des services civils, hors dette publique.

Le VII^e Plan maintient une programmation budgétaire importante, dans le cadre des vingt-cinq programmes d'action prioritaire mais il définit une articulation différente entre Plan et budget : ne sont plus programmées les dépenses d'équipement dans leur ensemble, mais des dépenses comportant à la fois équipement, fonctionnement courant et de personnel (répartition globale 36 %, 24 % et 40 % respectivement).

Si l'expérience de programmation des dépenses reste partielle, elle dépasse la simple détermination d'enveloppes d'équipements. Il faut tirer parti de l'effort d'équipement collectif du passé, en évitant de privilégier les seules dépenses d'investissement neuf. Les dotations effectives ont représenté 13 % des dépenses du budget civil de l'Etat et du budget annexe des P.T.T. (7 % du seul budget général hors P.T.T.).

Dans leur exécution les P.A.P. ont permis de mettre « à l'abri de la conjoncture », difficile en termes économiques et budgétaires, des actions jugées prioritaires. Cette procédure poussait par ailleurs à une certaine coordination inter-administrative, puisque plusieurs ministères pouvaient participer à la réalisation d'un même programme.

Mais des difficultés diverses ou des insuffisances subsistaient ou se sont révélées :

— les priorités qu'il convenait de reconnaître aux divers programmes étaient conçues de différentes manières par les minis-

tères et par le budget, et étaient relativement hétérogènes : les ministères dépensiers étaient tentés de faire inscrire dans les programmes dits prioritaires des actions qui ne l'étaient pas particulièrement, de manière à s'assurer de leur financement, sachant que les priorités incontestables ne pourraient guère être refusées ultérieurement, même si elles étaient traitées « hors P.A.P. ». En sens inverse, le budget cherchait à y inscrire l'inéluctable, ce qui ne signifie pas nécessairement le prioritaire ;

— les ministères pour lesquels la progression des dépenses incluses dans un programme prioritaire était particulièrement importante, risquaient de rencontrer des difficultés pour la partie de leur budget de dépenses située hors programmes prioritaires. L'articulation dans la discussion budgétaire entre les dépenses relatives aux P.A.P. et les budgets hors P.A.P. aurait dû être redéfinie ;

— l'absence d'indicateurs de résultats concrets dans les programmes prioritaires a gêné l'exécution et le contrôle : une dépense inscrite en loi de finances initiale, voire exécutée, n'est pas un objectif en soi...

Si l'expérience des programmes d'actions prioritaires du VII^e Plan mérite un jugement nuancé, mais plutôt favorable quant à l'évolution des relations entre planification et programmation budgétaire, il faut noter sa disparition de fait dans le cadre du VIII^e Plan. Sous le maintien du vocabulaire, s'est en fait dissimulé un abandon de la programmation budgétaire puisqu'une décision finale (à l'été 1980) prise, conjoncturellement, dans le cadre de la préparation du budget 1981, décida qu'aucune conséquence financière ne serait attachée aux P.A.P. du VIII^e Plan qui devenaient de simples indications d'orientation pour les actions publiques.

Pour conclure il nous semble intéressant de dire un mot très bref des exemples étrangers, en nous limitant aux pays occidentaux, la planification des pays de l'Est étant d'un caractère particulier. Trois catégories de pays peuvent être distinguées :

— ceux où la planification reste indicative et n'engage pas les gouvernements. La programmation budgétaire, lorsqu'elle existe, n'est alors pas liée au Plan. C'est le cas notamment du Japon, mais aussi de plusieurs pays nordiques (Suède, Norvège, Pays-Bas) ;

— ceux où la planification se concentre principalement sur une programmation budgétaire. C'est en particulier le cas de l'Allemagne fédérale qui a un programme budgétaire glissant de quatre années. Il en est de même, de façon peut-être moins détaillée, aux U.S.A. et en Grande-Bretagne ;

— les pays où la planification est assez proche de celle qui prévalait en France jusqu'ici, avec des nuances liées à l'état politique ou économique de ces pays, tels que la Belgique, l'Espagne ou l'Italie.

B. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DE RÉFORME DE LA PLANIFICATION

La difficulté principale concernant la liaison Plan-budget provient de ce qu'il est nécessaire que l'Etat prenne des engagements budgétaires substantiels pour que le Plan ne reste pas un vœu pieux, mais sans pour autant que l'Etat soit entièrement lié afin qu'il puisse garder une marge de manœuvre suffisante pour faire face aux aléas conjoncturels.

Les réflexions de la Commission de réforme de la planification à ce sujet s'articulent en deux niveaux : les modalités d'une réflexion à long terme des administrations, l'établissement de liaisons plus étroites entre Plan et budget.

1° La réflexion à long terme des administrations.

Indispensable même en l'absence de planification nationale, la réflexion des administrations sur les perspectives à moyen et long terme le sont encore plus si l'on veut que l'Etat contribue efficacement à la réalisation du Plan.

La Commission propose d'aller plus loin dans ce sens que lors des plans passés en assurant une réflexion en termes de fonctions collectives, c'est-à-dire selon des définitions plus larges que les simples équipements collectifs ou des programmes d'action prioritaires limités. Il s'agit de réfléchir à l'ensemble des moyens publics ou privés susceptibles de développer dans les meilleures conditions des fonctions telles que : l'éducation, la solidarité, la santé, la défense, la recherche, la justice...

La Commission ajoute qu'un tel effort de réflexion n'a de sens que si, dans le même temps, sont mis en place des moyens d'évaluation systématique des politiques publiques. Il s'agirait d'aller plus loin que ce qui a pu être fait en matière de rationalisation des choix budgétaires et de budgets de programme et de viser à promouvoir un véritable contrôle de gestion dans les administrations.

2° La liaison Plan-budget.

L'objectif est de faire du Plan un facteur d'éclaircissement et de rationalisation des choix budgétaires et du budget un facteur de réalisation du Plan. La Commission fait quatre propositions :

— l'établissement de budget à base zéro, c'est-à-dire, périodiquement, le réexamen complet de l'ensemble des dépenses d'un département ministériel ;

— la mise en œuvre d'une programmation pluriannuelle glissante articulée souplement sur le budget de l'année en le mettant en regard de perspectives économiques plus larges ;

— la généralisation des budgets de programme en visant à favoriser l'orientation des débats budgétaires vers ces budgets de programme ;

— l'élément central de la liaison dans le sens Plan-budget serait le vote d'une loi de programme venant sanctionner les engagements inscrits dans le Plan et précisant les priorités et les non-priorités.

3° Les réformes administratives.

Afin de favoriser la réalisation des objectifs qu'elle a fixés, la Commission fait un certain nombre de propositions d'orientation des administrations. Elle suggère notamment le renforcement du caractère interministériel du Plan et la création de cellules de planification dans les ministères.

Bien que ces éléments ne soient pas repris dans le projet de loi puisqu'ils relèvent de la seule responsabilité du Gouvernement, il faut bien souligner que sans un réel effort de mobilisation de l'administration en faveur du Plan, toutes les procédures sophistiquées mises en place resteront lettre morte.

C. — LE PROJET DE LOI : DES ENGAGEMENTS PRÉCIS DE L'ÉTAT

Seule une partie des propositions de la Commission de réforme de la planification relève du domaine de la loi et est donc reprise dans le projet de loi. Trois points peuvent être distingués : la seconde loi de Plan qui définit les moyens proposés pour la durée du Plan, les dispositions relatives à l'exécution et au suivi du Plan, la place de la politique de contrats de Plan.

1° La seconde loi de Plan comporte des engagements précis.

Rappelons que le choix a été fait de distinguer deux lois de Plan successives : la première définit les objectifs, les grands choix stratégiques, tandis que la seconde définit les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs.

C'est l'article 3 du projet de loi qui définit le contenu de cette seconde loi de Plan.

Ce contenu est loin d'être uniquement financier puisque le premier alinéa indique qu'il s'agit des « mesures juridiques, financières et administratives à mettre en œuvre ».

Dans le domaine financier qui nous préoccupe ici principalement, plusieurs aspects sont abordés :

— la loi établit des prévisions pour certaines dépenses ou recettes publiques. Il s'agit là d'un effort pour construire une programmation, pas nécessairement exhaustive, des finances publiques. Ce serait là un cadre utile à la réflexion sur la mise en œuvre annuelle des moyens budgétaires. S'agissant d'une prévision, il n'y aurait pas là d'engagement formel du Gouvernement ;

— par contre, pour certains programmes prioritaires d'exécution, il y aurait fixation d'une enveloppe d'autorisations de programme. Ceci constituerait le noyau dur sur lequel le Gouvernement s'engagerait plus formellement ;

— des orientations sont fixées aux interventions publiques qu'il s'agisse des prélèvements ou des transferts sociaux ;

— elle détermine un cadre pour les contrats de Plan que l'Etat envisage de signer (cette disposition résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale) ;

— elle indique les conditions d'intervention des collectivités locales (voir le chapitre III).

Cette seconde loi de Plan est susceptible d'être modifiée, après un délai minimum de deux ans, notamment si l'évolution de la conjoncture économique et sociale amène à reconsidérer certains moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par la première loi de Plan, supposée elle intangible.

Le contenu ainsi donné à la seconde loi de Plan, et en particulier le fait qu'elle prévoit des autorisations de programme lui donne, sans aucun doute, le caractère d'une loi de programme au sens de l'article 34 de la Constitution et des articles premier et 2 de la loi organique relative aux lois de finances. On peut se demander s'il n'aurait pas été préférable de l'indiquer clairement.

Cela est important pour l'examen de l'article 4 qui concerne l'articulation entre cette seconde loi de Plan et les lois de programme ou de programmation à caractère sectoriel qui pourraient être adoptées avant le Plan, ou pendant son exécution.

Dans une première rédaction, le Gouvernement avait prévu que ces lois de programme devraient être adoptées dans la seconde loi de Plan. Cette formulation qui conduisait à faire voter une deuxième fois une loi déjà adoptée par le Parlement avait été critiquée par la

commission des Finances de l'Assemblée nationale qui, dans un premier temps, avait proposé la suppression de cet article. Finalement, l'Assemblée nationale s'est ralliée à une nouvelle formulation proposée par le Gouvernement et qui indique que la seconde loi de Plan *intègre* les lois de programme ou de programmation antérieures. Cette formule, plus vague, est sans doute plus satisfaisante : il est normal que la seconde loi de Plan qui est une loi de programme à caractère général tienne compte des lois de programme sectorielles précédemment adoptées. Toutefois, le terme « *intègre* » semble indiquer que ces lois sectorielles seront incluses intégralement, sans que la loi de programme générale (la seconde loi de Plan) puisse modifier telle ou telle partie de la loi de programme sectorielle, notamment si certains aspects de celle-ci (adoptée antérieurement) n'étaient pas conformes aux objectifs du Plan, fixés entre-temps.

La seconde phrase de l'article 4 dans sa nouvelle rédaction pose également un problème : il est indiqué que toute loi de programme ou de programmation (sectorielle) qui serait adoptée ultérieurement devrait faire l'objet d'une loi de Plan rectificative si elle tend à modifier les orientations du Plan. On peut se demander si la procédure lourde d'établissement d'un Plan rectificatif est toujours indispensable car elle risque d'allonger de plus de six mois le délai d'entrée en vigueur d'une telle loi de programme. Dans certains cas, le délai peut même être encore plus long puisque l'article 3 prévoit qu'une loi de Plan rectificative ne peut intervenir qu'après un délai minimum d'exécution du Plan de deux ans.

D'un point de vue général, on peut s'étonner de voir mentionner explicitement comme seul motif d'établissement d'un Plan rectificatif, le vote d'une loi de programme modifiant les équilibres du Plan alors que par définition une telle loi est limitée à un secteur particulier. Certes, les autres motifs de rectification ne sont pas exclus. Mais ne serait-il pas préférable de laisser au Gouvernement le soin d'apprécier les motifs de présentation d'une loi de Plan rectificative, tout en l'obligeant à y intégrer les lois de programme intervenues entre le vote de la loi de Plan et celui de la loi de Plan rectificative. On pourrait d'ailleurs dans ce sens rassembler les deux phrases de l'article 4 en prévoyant que les lois de programme ou de programmation seront intégrés dans la seconde loi de Plan ou, selon les cas, dans la plus prochaine loi de Plan rectificative. On aurait ainsi une procédure un peu analogue à celle qui fait ratifier les décrets d'avances par la plus prochaine loi de finances.

2° L'exécution et le suivi du Plan.

La liaison entre le Plan et les finances publiques ne peut se limiter au moment de l'établissement du Plan, elle doit se poursuivre tout au long de son déroulement. En dehors des aspects réglementaires

ou administratifs évoqués par la Commission de réforme de la planification, deux articles du projet de loi sont à mentionner ici :

— *L'article 9*, dont la rédaction a été sensiblement aménagée par l'Assemblée nationale, prévoit qu'au début de chaque session d'automne, donc en même temps que le projet de loi de finances, le Gouvernement présente un rapport qui décrit les financements publics et en particulier budgétaires qu'il est prévu d'affecter aux programmes prioritaires d'exécution, c'est-à-dire ceux auxquels correspondent les autorisations de programme mentionnées à l'article 3. Un tel rapport doit permettre au Parlement de s'assurer que le budget qui lui est soumis comprend bien les moyens qu'il était prévu d'affecter à la réalisation des objectifs principaux du Plan.

— *L'article 12* prévoit un compte rendu d'exécution qui concerne l'ensemble des actions engagées pour la réalisation du Plan. Il est sous-entendu qu'un tel rapport, déposé au début de la session de printemps, comporte notamment un relevé des financements publics et en particulier budgétaires, affectés à la réalisation du Plan et en particulier des programmes prioritaires d'exécution.

3° Les contrats de Plan.

Pour son exécution, le Plan repose dans une large mesure sur des contrats signés entre l'Etat et les différents partenaires de la vie économique, sociale et culturelle : il s'agit essentiellement de ceux conclus entre l'Etat et les régions ; nous les examinerons en détail au chapitre suivant.

Ces contrats, qui peuvent être conclus avec toutes sortes de partenaires, prévoient des engagements réciproques afin de concourir à l'exécution du Plan et en particulier de ses programmes prioritaires.

Les engagements de l'Etat sont encadrés par l'article 12 dans les limites des autorisations de programme figurant dans la seconde loi de Plan et par les dotations budgétaires de l'année. Toutefois, dans ces limites, les aides financières de l'Etat seront accordées en priorité aux signataires des contrats de Plan. De plus, ces aides pourront être allouées à des conditions particulières pour l'exécution de ces contrats.

Avec ces limites et ces garanties, la procédure des contrats paraît avoir la souplesse nécessaire pour faciliter la réalisation du Plan en y associant le plus grand nombre possible de partenaires. Il conviendra seulement de veiller à ce que la répartition des contrats se fasse avec la plus grande ouverture possible, sans interférence excessive des aspects politiques.

CHAPITRE III

LA PLANIFICATION RÉGIONALE

Il est significatif que le projet de loi présenté par le Gouvernement accorde autant de place au Plan national qu'aux plans régionaux. Il ne fait pas de doute à cet égard que l'importance accrue que va prendre la région dans la planification française trouve son origine dans une volonté de *décentralisation* qui conduit à remettre en cause et à dépasser les procédures de *déconcentration* pratiquées jusqu'à présent. Car l'objet principal du projet de loi est bien de tirer les conséquences, au niveau de la planification, de l'autonomie accrue accordée aux collectivités locales, et notamment à la région, par la loi du 2 mars 1982.

Aussi bien paraît-il nécessaire, avant d'examiner le contenu du projet de loi, de marquer la rupture qu'il opère par rapport au passé.

A. — LA RÉFORME DE LA PLANIFICATION RÉGIONALE EST DANS LA LOGIQUE DE LA DÉCENTRALISATION EN COURS

1° La situation actuelle : un Plan national déconcentré au niveau régional (1).

Amorcée à partir de 1955, la région n'est véritablement devenue un échelon de planification qu'avec les VI^e et VII^e Plans, c'est-à-dire à partir de 1970.

Pratiqué dans un contexte de libéralisme économique mais également de centralisation administrative, ce processus de déconcentration a été soumis dès l'origine à un certain nombre de contraintes qui expliquent les trois caractéristiques principales qu'on peut lui reconnaître :

a) *Une planification (partiellement) déconcentrée mais centralisée.*

Même au niveau régional, les opérations de planification ont toujours été du ressort de l'administration ; les collectivités locales

(1) Ce paragraphe doit beaucoup à l'ouvrage de Y. Madiot « L'aménagement du territoire » (Masson, 1979).

et les organisations économiques régionales n'ont jamais eu d'autre rôle que consultatif.

Certes, ce trait particulier s'est quelque peu atténué au fil des Plans mais il n'a jamais disparu.

C'est lors de l'élaboration du IV^e Plan, que des « *tranches opératoires* » (qui deviendront « *tranches régionales* » dans le V^e Plan) ont été introduites dans le Plan. Elles consistaient en projections, établies dans chaque région, des opérations d'équipement prévues dans le Plan national. Les tranches opératoires énuméraient donc les opérations d'investissement à réaliser dans la région pendant la durée du Plan.

Ces tranches régionales étaient élaborées par les préfets de région à partir des demandes de ses services et des préfets des départements. Après avis de la C.O.D.E.R., elles étaient transmises au Commissariat général au Plan qui en tenait plus ou moins compte dans la préparation du Plan national.

Un pas supplémentaire devait être franchi avec le VI^e Plan et l'institution *des programmes régionaux de développement et d'équipement* (P.R.D.E.) (1). Ceux-ci en effet ont été établis par les instances régionales, sous l'autorité et par les soins des services du préfet de région.

Deux points à cet égard méritent attention :

— si les programmes régionaux n'étaient pas soumis à l'approbation du Gouvernement, la compatibilité entre les P.R.D.E. et le Plan national était assurée par un système de navette entre les régions et le Commissariat au Plan. Les instances régionales se prononçaient en fait sur un document établi en collaboration par le préfet de région et le Commissariat au Plan ;

— cependant, la préparation des P.R.D.E. était l'occasion pour les régions de faire passer dans le Plan national un peu de leurs impératifs de développement. C'est pourquoi le Gouvernement avait veillé à l'époque à organiser une large consultation des responsables locaux : administrations, C.O.D.E.R., comités régionaux d'expansion économique, experts, conseils généraux, etc. Parallèlement, des décrets de novembre et décembre 1970 déconcentraient au profit des régions et des départements une grande partie des décisions de l'Etat en matière d'investissements publics. Ces investissements sont, depuis lors, répartis en quatre catégories (nationaux, régionaux, départementaux, locaux), et les préfets de région et de département ont compétence pour engager ou répartir aux lieux et places de l'Etat les crédits relevant des catégories II, III et IV.

(1) Devenus P.R.D.A. lors du VII^e Plan.

b) *Des engagements financiers de l'Etat limités.*

Les programmes régionaux comportant naturellement des opérations subventionnées par l'Etat, leur financement est resté conditionné par l'engagement des dépenses nécessaires dans le cadre du budget annuel de l'Etat. Or, non seulement la *réalisation des opérations régionales est restée subordonnée à l'inscription des crédits de l'Etat au budget* mais les P.R.D.E. ne représentaient qu'une partie (27 % environ durant le VI^e Plan) de l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des régions. Y échappaient notamment les primes de développement régional, une partie des grands aménagements touristiques, les télécommunications, le logement, la recherche, les autoroutes, etc.

D'autre part, l'Etat ne s'engageait pas financièrement sur l'intégralité du P.R.D.E. En définitive, seul un petit nombre de programmes régionaux pouvaient être assurés d'obtenir la participation financière de l'Etat. Dans le VII^e Plan, celle-ci prit la forme des P.A.P.I.R., programmes d'action prioritaire d'intérêt régional qui prévoyaient pour des opérations régionales déterminées les crédits d'équipement et de fonctionnement nécessaires. Une fois acceptés par l'Etat, les P.A.P.I.R. valaient engagement de la part de celui-ci d'inscrire annuellement dans le budget de l'Etat les sommes correspondantes, bien qu'il n'y eût pas de relation nécessaire entre les P.A.P. nationaux et les P.A.P.I.R. régionaux. Les P.A.P.I.R. constituaient une sorte de contrat entre les régions et l'Etat.

Certes, le montant des P.A.P.I.R. n'a pas dépassé 5 milliards de francs. Néanmoins, à la différence des tranches régionales, ils ne constituaient pas une simple régionalisation du Plan national, mais l'embryon d'une véritable planification régionale.

c) *Des niveaux de programmation très divers.*

Au côté des programmes régionaux, d'autres documents, à des échelons de programmation divers, ont été créés peu à peu à l'initiative des administrations centrales.

Faute de pouvoir en donner une liste exhaustive, on citera seulement les plus importants :

- les contrats de Plan Etat-communautés urbaines ;
- les contrats de Plan Etat-villes moyennes ;
- les plans d'aménagement rural (P.A.R.), dans les cantons de moins de 10.000 habitants ;
- les programmes de modernisation et d'équipement (P.M.E.), relatifs aux équipements des communes de plus de 50.000 habitants ;
- les programmes départementaux ;

— les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.), traçant les perspectives à vingt ou trente ans des grandes agglomérations urbaines ;

— les schémas de massifs ;

— les contrats de pays, créés en 1975 afin d'apporter un financement complémentaire en milieu rural, dans le cadre des petites régions naturelles.

Les inconvénients du développement anarchique de ces programmations sont nombreux : morcellement, ressorts géographiques hétérogènes, durée d'application variable, multiplicité des administrations appelées à distribuer les aides, etc. Comme l'observe Y. Madiot, « la planification, du plan national aux programmes locaux, se présente actuellement comme une chaîne brisée » (1).

2° Un cadre nouveau : la loi du 2 mars 1982.

En fait, l'essentiel de la réforme de la planification régionale est déjà inscrit dans notre législation. En effet, c'est la loi du 2 mars 1982 qui, en trois articles, a défini le nouveau statut de la région et son rôle en matière de planification.

Ce sont ces principes généraux que le présent projet de loi explicite et traduit en termes de procédure.

Les trois novations introduites par la loi du 2 mars sont les suivantes :

a) *La région est érigée au rang de collectivité territoriale.*

Toutefois, les établissements publics régionaux (E.P.R.) subsisteront jusqu'à ce que les conseils régionaux aient été élus au suffrage universel. A ce moment-là, les régions disposeront de la pleine capacité pour passer des contrats et conventions avec l'Etat et les autres collectivités territoriales. Elle jouira également du libre emploi de ses ressources.

b) *Les compétences et les pouvoirs d'intervention de la région sont sensiblement accrus.*

Dès maintenant, les établissements publics régionaux disposent de pouvoirs notablement élargis.

— Alors qu'ils ne pouvaient, avant le 2 mars 1982, « participer sous quelque forme que ce soit, aux dépenses de fonctionnement de tout organisme de droit public ou privé, ni attribuer soit directement,

(1) Y. Madiot - Ouvrage cité p. 127.

soit par l'intermédiaire d'organismes divers, des aides à des particuliers » (1), ils peuvent désormais décider :

« — toute participation à des dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional directes » ;

« — toutes interventions dans le domaine économique », y compris par la voie d'aide directe ou indirecte à des entreprises ;

« — l'attribution pour le compte de l'Etat d'aides financières que celui-ci accorde aux investissements des entreprises...

« — la participation au capital des sociétés de développement régional (S.D.R.) et des sociétés de financement interrégionales... (2). »

Rappelons à ce propos que les communes et les départements disposent des mêmes pouvoirs d'intervention et que des actions communes ou coordonnées peuvent parfaitement être décidées par l'une ou l'autre de ces collectivités.

c) La région a vocation à être l'échelon privilégié de la planification locale.

Ce principe, qui résulte de l'article 67, de la loi du 2 mars 1982 devrait être confirmé par la prochaine loi portant répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

En vertu de ces dispositions, le conseil régional :

« — concourt, par ses avis, à l'élaboration du Plan national ;

« — élabore et approuve le plan régional dans le respect des orientations du plan national...

« — consulte les collectivités territoriales intéressées pour l'élaboration du plan régional ;

« — propose aux collectivités territoriales de la région toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements publics locaux dans la région. »

Ainsi est clairement affirmée la double vocation de la région en matière de planification : participer à l'élaboration du Plan national et surtout, assurer en tant que maître d'œuvre la réalisation du plan régional après consultation des autres collectivités territoriales.

(1) Circulaire de M. Raymond Barre du 13 février 1981.

(2) Article 66 de la loi du 2 mars 1982.

3° Le projet de loi :
L'institution d'un plan régional décentralisé.

Il en résulte au moins deux conséquences importantes :

a) Si la région conserve un rôle purement consultatif dans l'élaboration du Plan national, en revanche, le plan régional sera *un plan décentralisé*, et non plus seulement déconcentré. Le plan régional cesse d'être sous la responsabilité des administrations ; la région dispose du pouvoir de décider librement des choix qui conditionnent son développement. Cela implique également qu'elle soit dotée des moyens techniques et des ressources financières lui permettant de concevoir et d'exécuter un plan qui soit véritablement le sien.

b) La région sera appelée à exercer, dans le cadre du plan régional la même *fonction de consultation et de coordination* que l'Etat à l'égard du Plan national. Un flux d'informations ascendant et descendant circulera entre les autorités régionales d'une part et les départements et communes d'autre part. De nouvelles procédures devront être définies à cette fin.

B. — LA RÉFORME PROPOSÉE :
L'INSTITUTION D'UN PLAN RÉGIONAL

Le projet de loi, on le sait, s'inspire largement des travaux de la Commission de réforme de la planification, dite commission Goux.

En ce qui concerne plus particulièrement l'aspect régional du Plan, les principes essentiels mis en avant par la commission, à savoir : une planification démocratique, contractuelle, décentralisée, sont ceux-là mêmes que l'on retrouve à la source des dispositions du projet de loi. Cela ne signifie pas pour autant que leur application aille sans difficulté.

1° Les dispositions du projet de loi.

Le projet de loi traite successivement du contenu puis de la procédure d'élaboration du plan régional. Il définit également l'instrument privilégié d'exécution du plan : les contrats de plans.

a) *Le domaine et le contenu du plan régional :*

A vrai dire, les novations sont, sur ce point, assez limitées. Le champ d'application des programmes régionaux de naguère était en

effet relativement vaste et ses objectifs ne sont guère différents de ceux que la commission Goux assigne au nouveau plan régional :

« — déterminer les orientations et les objectifs à moyen et long terme du développement de chaque région... ;

« — définir des politiques de développement des activités productrices dans la région... l'objet de ces politiques (étant) de donner plus de cohésion et plus de richesse au tissu économique national ;

« — prévoir des programmes d'exécution... ;

« — prévoir un programme d'aménagement du territoire national (1). »

Néanmoins l'article 13 du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, apporte quelques précisions supplémentaires :

— les objectifs du plan régional sont à « moyen terme » seulement ;

— les prévisions du plan s'appliquent également au domaine social et culturel ;

— le plan « prévoit des programmes d'exécution mis en œuvre par la région, soit directement, soit par voie contractuelle ». On reviendra plus loin sur les procédures contractuelles qui permettront à la région de trouver les partenaires susceptibles de participer à l'exécution de son plan. C'est là un des points essentiels du dispositif du projet de loi.

En définitive, les régions disposeront d'une grande latitude pour déterminer leurs objectifs aussi bien que les secteurs qu'elles entendront privilégier.

b) *La procédure d'élaboration du plan régional (art. 14 du projet de loi).*

— *Le principe de l'autonomie de la région.*

Ce principe est des plus simples : la procédure d'élaboration du plan est « déterminée par le conseil régional ». L'autonomie ainsi reconnue à la région pour organiser ses travaux est d'ailleurs conforme au nouveau statut de collectivité territoriale qui lui est reconnu.

Ce principe étant posé, le projet de loi en précise les conséquences, d'une part, sur l'articulation dans le temps entre le plan régional et le plan national et, d'autre part, sur les consultations auxquelles la région sera amenée à procéder pour élaborer son plan.

— *Les trois phases de la procédure.*

Un premier « va-et-vient » d'informations interviendra lors de la détermination des grandes orientations du plan national. La région

(1) Commission de réforme de la planification, rapport, p. 39.

devra alors faire connaître « ses priorités de développement », dix-huit mois au moins avant l'entrée en vigueur du plan national (art. 6).

Un *second échange d'informations* s'effectuera après le vote de la première loi du plan sur les moyens que la région souhaite mettre en œuvre et sur les appuis que l'administration centrale acceptera de lui apporter.

Enfin la dernière phase interviendra après le vote de la seconde loi de plan. Les régions arrêteront alors définitivement les moyens nécessaires à l'exécution de leurs plans. L'article 14 du projet de loi précise à cet égard que si ces plans prévoient la signature de contrats de plan avec l'Etat — ce qui sera sans nul doute le cas général — ils devront être définitivement approuvés par les conseils régionaux trois mois après la promulgation de la seconde loi de plan.

— *Les collectivités et organismes consultés.*

Ce point est également réglé par l'article 14 du projet de loi, qui distingue les consultations obligatoires et les consultations facultatives.

La région doit *obligatoirement* consulter les départements, le Comité économique et social de la région et, d'une façon plus générale, les « partenaires économiques et sociaux dans la région ». Il est à noter que cette consultation obligatoire ne va pas jusqu'aux communes. Au cours du débat devant l'Assemblée nationale, le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, a été amené à préciser la position du Gouvernement sur ce point : « Je ne souhaite pas, a-t-il déclaré, que les procédures de planification aboutissent à donner aux régions d'autres injonctions que celle de consulter les départements et les principaux partenaires sociaux et de respecter certains délais. Pour le reste, elles sont maîtresses de la consultation, mais je souhaite... que cette consultation concerne les bassins d'emplois, les agglomérations, les syndicats intercommunaux à vocation multiple de vallée ou de pays — bref, toutes les unités de la vie commune. »

La région a la *faculté* de consulter les *entreprises publiques* ou groupes d'entreprises publiques installés sur son territoire sur leurs choix futurs. Toutefois, dans l'esprit actuel du texte, il ne s'agit pas d'exiger de ces entreprises la production de documents financiers annuels ou quinquennaux : les entreprises publiques demeurent « les instruments d'une politique nationale » et ne pourront fournir aux régions que des informations générales sans engagement financier déterminé.

c) *L'exécution des plans régionaux : les contrats de plan Etat-région.*

Les contrats de plan sont un des éléments essentiels du projet de loi. Ils font l'objet des *articles 10, 11 et 12* du projet de loi. Parmi

les divers contrats de plan qui seront conclus, les contrats entre l'Etat et la région interviendront normalement *après le vote du Plan national* et l'approbation du plan régional. Mais ces contrats doivent être explicitement prévus par le plan lui-même (*art. 14, dernier alinéa*), lequel doit en préciser l'objet et la portée (*art. 15*).

Les contrats de plan précisent les conséquences financières, opération par opération, des choix effectués dans les plans régionaux. Ils concourront également à l'exécution du plan national et de ses programmes prioritaires.

On remarquera que la conclusion de tels contrats n'est *nullement obligatoire* et que les régions demeurent libres d'élaborer un plan régional sans l'assortir d'un contrat de plan.

La question essentielle qui se pose à l'égard de ces contrats est évidemment celle de leur cohérence entre eux et à l'égard des programmes nationaux. Ne faut-il pas en particulier éviter que chaque ministère contracte avec chaque région ? Ne faut-il pas plutôt un seul contrat de plan par région, conclu par un représentant unique de l'Etat ? A l'inverse, en procédant de la sorte, ne risque-t-on pas d'enfermer les régions dans un cadre rigide, peu compatible avec la variété des projets qu'elles sont susceptibles de financer ?

C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale a opté finalement pour une « contractualisation à deux vitesses », elle a ainsi prévu deux instruments juridiques distincts :

— *Le contrat de plan* lui-même, unique pour chaque région, qui précise les actions à la réalisation desquelles l'Etat et la région auront choisi de s'associer et qui fixe les conditions de la participation de l'Etat ;

— *les accords contractuels* qui « définissent les moyens de mise en œuvre des actions définies dans le contrat de plan ».

Le contrat de plan constituera donc une sorte d'accord-cadre dans lequel viendront s'insérer les accords particuliers conclus dans des secteurs déterminés afin d'en fixer les modalités de financement. Cependant, contrat de plan et accords contractuels seront tous préparés par le commissaire de la République de région. Il n'y a donc pas lieu de redouter, semble-t-il, un effet centralisateur pervers. En outre, le Gouvernement se propose de donner à cette procédure un *caractère interministériel*, même en ce qui concerne les accords contractuels. Ce sera vraisemblablement le Comité interministériel d'aménagement du territoire, présidé par le Premier ministre, qui instruira les décisions de l'Etat.

d) *Les contrats région - collectivités locales.*

De même que des rapports contractuels s'établiront normalement entre l'Etat et la région, celle-ci sera amenée à nouer des liens

analogues avec les autres régions, les départements ou certaines communes en vue de la réalisation des programmes définis dans le cadre du plan régional. Les régions pourront même signer de semblables contrats avec une entreprise ou toute personne morale.

A noter que les contrats entre régions pourront servir de support juridique à une coopération interrégionale en ce qui concerne la politique de la montagne.

2° Les difficultés soulevées par la réforme proposée.

Pour votre commission des Finances, le dispositif proposé par le Gouvernement pose à priori *deux problèmes majeurs*. En premier lieu, il s'agit de savoir si la cohérence nécessaire entre les plans régionaux et le plan national pourra être effectivement assurée. On peut également se demander si les régions disposeront des moyens techniques et financiers leur permettant de donner un véritable contenu à leurs plans.

a) *Le problème de la cohérence entre les plans régionaux et le plan national.*

Ce problème n'a échappé ni à la commission Goux ni aux rédacteurs du projet de loi. Pour la commission Goux « la capacité de la planification à assurer les enjeux qui lui ont été définis dépendra de la qualité de l'articulation entre le plan de la nation et le plan des régions ». La commission observe d'ailleurs que « la solution à apporter à ce problème est d'autant plus difficile qu'il n'existe pas encore de pratique de plans régionaux et qu'il serait absurde au nom d'une cohérence abstraite, d'atténuer la portée de la décentralisation... ».

Aussi bien, s'inspirant des propositions de la commission, le Gouvernement propose plusieurs moyens d'éviter les discordances fâcheuses entre les travaux des régions et ceux des instances nationales :

— *l'article 16* prévoit que la cohérence des plans régionaux « est appréciée par le Gouvernement sur rapport du ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire ». Le droit de regard que se réserve ainsi le pouvoir central est donc assez large et lui laisse une grande liberté d'appréciation. On notera que l'Assemblée nationale n'a pas, sur ce point, suivi les propositions de sa commission des Finances tendant à interdire aux régions dont le plan ne serait pas compatible avec celui de la nation de signer un contrat de plan ;

— la « navette » qui, on l'a vu, s'instaurera lors de l'élaboration des plans régionaux et du plan national entre l'Etat et les

régions devrait permettre d'éliminer les incohérences les plus flagrantes ;

— les régions seront tenues informées de tous les contrats de plan conclus entre l'Etat, d'une part, et les collectivités locales ou les entreprises, d'autre part ;

— enfin et surtout, les régions seront étroitement associées à la préparation du plan national par l'intermédiaire de la *Commission nationale de la planification*. Non seulement celle-ci comprend des représentants des régions, mais elle est saisie, lors de l'élaboration du plan national, de documents de synthèse établis, soit après consultation des régions, soit directement par celles-ci (*art. 6*).

On ne peut que se féliciter qu'un certain nombre de précautions aient été prises en vue d'harmoniser les deux niveaux de planification. Il reste que l'équilibre entre le contrôle des incohérences et le respect de l'autonomie régionale sera très fragile.

b) *Le problème des moyens à la disposition des régions.*

Le problème revêt deux aspects — d'ailleurs liés — selon que l'on considère les moyens techniques ou les moyens financiers des régions.

— En ce qui concerne *les moyens techniques*, c'est-à-dire essentiellement le personnel qualifié, la commission Goux a justement observé que « la région devrait trouver des moyens d'exécution auprès des services extérieurs de l'Etat. Mais l'utilisation des moyens déconcentrés au profit de la planification régionale ne doit pas appauvrir la décentralisation mais l'enrichir. On doit éviter ici deux écueils de sens contraire : la mise en place par les conseils régionaux d'administrations parallèles faisant double emploi avec les services existants ; la récupération de la décentralisation par la déconcentration ».

Le problème central à cet égard sera celui de l'organisation des relations Etat-régions en ce qui concerne *l'utilisation des services de l'Etat*. La commission a préconisé sur ce point la passation de contrats — en dehors du Plan — définissant strictement les droits et obligations de chacune des parties.

Les régions posséderont également la faculté d'étoffer les missions régionales qui fonctionnent depuis de nombreuses années auprès des préfets de région, mais avec un effectif réduit. On touche là, naturellement, au problème des finances régionales.

Certes, les régions ne sont pas dépourvues de *moyens financiers spécifiques*, même si, comme le montre le tableau ci-après, ces ressources sont très variables selon les régions. Les budgets des 22 régions ont atteint 8,2 milliards de francs en 1982. Il est remarquable que la plus grande partie de cette somme provienne de ressources fis-

cales propres, les emprunts représentant seulement 15 % du total. Toutefois cette situation risque de ne pas durer : dans la mesure où la vocation d'intervention économique et sociale des régions a été sensiblement élargie par la loi du 2 mars 1982, il est nécessaire que celles-ci puissent dégager un montant de ressources lui-même croissant, sans toutefois entraîner un accroissement trop rapide de la pression fiscale. Le montant des emprunts est donc appelé à croître.

BUDGETS DES E.P.R. (1982)

Régions	Budget 1982 (MF)	Budget 1981 (MF)	Variation 1982/1981 %	Recettes fiscales 1982 (MF)	Recettes fiscales par habitant		Emprunt 1982 (MF)	Recettes diverses (MF)
					1982 (Plafond : 79,32 F)	1981 (Plafond : 67,50 F)		
Alsace	163,80	126,60	+ 29,4	113,80	75	63,20	42	8
Aquitaine	345	301,60	+ 14,4	193	75,74	65	134	18
Auvergne	250,20	169,37	+ 47,7	105,50	79,32	63,26	139,70	5
Bourgogne	221	163	+ 35,6	100	63	52	106	15
Bretagne	306,70	250,76	+ 22,5	205,90	79,32	64,16	75	25,80
Centre	269	220,63	+ 17,4	164,80	79,26	65,19	70	23,90
Champagne - Ardennes	139,20	108,49	+ 28,3	94	70,33	58,62	45,20	»
Corse	94,60	80,10	+ 18,1	19,60	67,59	63,48	14	61
Franche-Comté	166,20	107,75	+ 54,2	79	74,46	64,25	76,70	10,50
Languedoc-Roussillon	246,36	207	+ 19	128	71,55	65,94	118,36	»
Limousin	50,60	48,06	+ 5,2	38,70	52,45	44,60	6,30	5,60
Lorraine	245,40	200,02	+ 22,7	161	69,10	56,90	68,30	16,10
Midi-Pyrénées	252,50	164,04	+ 54	160	70,76	52,47	84	8
Nord - Pas-de-Calais	630,30	413,45	+ 52,4	276,40	70,62	60,89	300,50	53,40
Basse-Normandie	143	111,57	+ 28,4	103,10	79,32	65	38,40	1,50
Haute-Normandie	202,30	148,24	+ 36,4	108,90	68,24	60	89,50	3,90
Pays de la Loire	381,70	324,18	+ 17,7	219,50	77,30	66,30	123,20	39
Picardie	200,20	151,55	+ 32,3	129,20	76,96	63,81	59	12
Poitou-Charentes	211,80	163,35	+ 29,6	119,20	78	66	76,40	16,20
Provence - Alpes-Côte d'Azur ...	550	360	+ 53	300	78,53	59,65	250	»
Rhône-Alpes	543,4	445,35	+ 22	375	78,60	67,50	145	22,60
Ile-de-France	2.655	2.432,80	+ 9	2.146	»	»	509	»

Source : « Les Echos », 5 mai 1982.

A cet égard, les perspectives d'évolution des ressources régionales sont actuellement les suivantes :

— Le plafond légal des *recettes fiscales* par habitant sera probablement supprimé par la loi portant répartition des compétences. Telle est du moins l'intention du Gouvernement. Ce plafond, rappelons-le, est de 79,32 F en 1982.

Dans le même domaine fiscal, il est vraisemblable que la même loi transférera aux régions certaines recettes fiscales de l'Etat.

— En ce qui concerne les facultés *d'emprunt* des régions la commission Goux a émis le vœu que la région puisse « trouver des appuis à la réalisation de son plan au niveau des institutions financières régionales ». Dans cette optique, elle propose entre autres, une « politique de déconcentration des réseaux bancaires et financiers », la mise en place de « conférences financières régionales » rapprochant responsables du Plan et intermédiaires financiers.

Cependant, on ne voit pas pourquoi les régions devraient circonscrire le champ de leurs ressources aux limites de leur territoire. Comme les autres collectivités territoriales, elles ont vocation à un financement national et — pourquoi pas ? — international.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Finances, réunie le 22 juin 1982 sous la présidence de M. Henri **Duffaut**, vice-président, a procédé, sur le rapport de M. Georges **Lombard**, à l'examen pour avis du projet de loi portant réforme de la planification.

Le **Rapporteur** a présenté les grandes lignes de son rapport, puis il a soumis à la Commission trois amendements qui visent à améliorer le texte d'un point de vue purement technique, aux articles 3, 4 et 16.

M. Maurice **Blin**, rapporteur général, a fait part de sa perplexité face à ce texte qui ne concerne que les procédures et dont on mesure mal les conséquences dans la réalisation pratique. Il s'est demandé si les incertitudes de plus en plus grandes sur l'évolution de l'économie mondiale ne devraient pas amener à choisir une planification plus souple. Concernant les régions, M. **Blin** s'est demandé si la procédure retenue ne risquait pas d'entraîner une compétition vive entre les régions accompagnée de transferts de charges importants.

Le **Rapporteur** a répondu que l'intervention de l'Etat dans les régions existait déjà. Il a indiqué que pour sa part il pensait que, dans une période de grande incertitude, il était d'autant plus nécessaire de prévoir des objectifs rigoureux.

M. **Perrein** a estimé que les inquiétudes de M. **Blin** n'étaient pas fondées, l'article 3 prévoyant clairement le détail des moyens mis en œuvre et l'ensemble du texte favorisant le dialogue.

M. **Jargot** a également jugé les inquiétudes du Rapporteur général peu fondées et a exprimé son accord sur les amendements proposés.

M. **Durand** a exprimé des réserves sur la rédaction de l'article 15 notamment quant à l'obligation d'informer les institutions représentatives du personnel sur des accords déjà conclus.

M. **Descours Desacres** a estimé que jusqu'à présent les Plans n'avaient pas été véritablement adoptés selon des processus démocratiques. Il a exprimé des craintes de voir le dispositif proposé par le Gouvernement renforcer la mainmise des administrations, fussent-elles régionales, sur le contenu des Plans. Il en a donné pour preuve

le délai extrêmement bref donné actuellement aux régions pour donner leurs premières orientations pour le IX^e Plan. Il a estimé que les contrats de Plan risquaient de servir en fait à renforcer la tutelle de l'Etat qui pourrait en imposer le contenu. Il s'est inquiété des conséquences du développement inévitable de la fiscalité régionale.

M. Lombard a répondu qu'à son avis la politique des contrats permettait au contraire aux régions de développer leur autonomie.

Au terme de ce débat, la commission des Finances, s'en tenant à un examen purement technique de ce texte, a décidé de donner un avis favorable à son adoption sous réserve des trois amendements qu'elle vous propose.

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LA COMMISSION

Art. 3.

Amendement : Rédiger ainsi le début de cet article :

La seconde loi de Plan, qui constitue une loi de programme, définit les mesures...
(*Le reste sans changement.*)

Art. 4.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

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

Art. 16.

Amendement : Compléter cet article par l'alinéa suivant :

Le contrat de Plan et les accords contractuels particuliers de chaque région ne peuvent porter que sur des actions reconnues compatibles avec les objectifs du Plan de la nation.