

N° 414

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1982.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),  
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS  
DÉCLARATION D'URGENCE, portant réforme de la planification.*

Par M. Bernard BARBIER,

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Bairox, Raymond Dumont, secrétaires ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Pierre Croze, Marcel Daunay, Bernard Desbrière, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Daniel Millaud, Louis Minetti, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Marc Plantegenest, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Jean-Marie Rausch, René Régnauld, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Splingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> 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
<b>I. — Les leçons du passé</b> .....	5
A. <i>La planification : un exercice difficile</i> .....	5
B. <i>L'élargissement des procédures d'élaboration du plan</i> .....	10
C. <i>L'exécution du plan</i> .....	14
D. <i>Le plan et les régions</i> .....	15
<b>II. — Un projet ambitieux mais peu réaliste</b> .....	20
A. <i>Un texte de portée mineure</i> .....	21
B. <i>Une procédure inutilement compliquée</i> .....	23
C. <i>Un projet qui n'apporte pas de solution nouvelle aux problèmes posés par l'exécution du plan</i> .....	26
EXAMEN DES ARTICLES .....	29
Titre premier : <b>Le plan de la nation</b> .....	29
Article premier : Définition du plan de la nation .....	29
Article additionnel après l'article premier : Délégation parlementaire pour la planification .....	30
Chapitre premier : <i>Contenu du plan de la nation</i> .....	33
Article 2 : La première loi de plan .....	33
Article 3 : La seconde loi de plan .....	35
Article 4 : Intégration des lois de programme aux lois de plan .....	37
Chapitre II : <i>La procédure d'élaboration et d'adoption du plan de la nation</i> .....	39
Article 5 : Commission nationale de planification .....	39
Article 5 bis (nouveau) : Délégation parlementaire de la planification .....	40
Article 6 : Saisine de la commission nationale de planification et consultation des régions .....	41
Article 7 : Elaboration de la première loi de plan .....	42
Article 8 : Elaboration de la seconde loi de plan .....	43
Article 9 : Rapport annexé au projet de loi de finances .....	44
Chapitre III : <i>L'exécution du plan national et les contrats de plan</i> .....	45
Article 10 : Définition des contrats de plan .....	45
Article 11 : Régime des contrats de plan .....	47
Article 12 : Rapport d'exécution du plan .....	48
Titre II : <b>Les plans des régions</b> .....	49
Article 13 : Définition du plan de la région .....	49
Article 14 : Elaboration du plan de la région .....	50

<b>Article 15 : Exécution du plan de la région</b> .....	<b>51</b>
<b>Article 16 : Cohérence entre les plans des régions et la planification</b> .....	<b>52</b>
<b>Titre additionnel III (nouveau) : Dispositions diverses</b> .....	<b>53</b>
<b>Article 16 bis (nouveau) : Dispositions transitoires relatives à la commission nationale de planification</b> .....	<b>54</b>
<b>Article 16 ter (nouveau) : Dispositions transitoires relatives aux régions</b> .....	<b>54</b>
<b>Article 17 : Abrogation de la loi n° 62-900 du 4 août 1962</b> .....	<b>54</b>
<b>Article 17 bis (nouveau) : Application de la loi aux territoires d'outre-mer et à Mayotte</b> .....	<b>55</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	<b>57</b>
<b>AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION</b> .....	<b>67</b>

Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement présente un projet de loi portant réforme de la planification ; il entend ainsi opérer une transformation fondamentale des méthodes de la planification française et élargir le champ de celle-ci. La loi du 4 août 1962 qui constitue le cadre juridique actuel du plan serait inadaptée parce que ce texte traiterait exclusivement du plan de l'Etat, elle serait insuffisante quant aux moyens d'exécution du plan ; enfin, elle ne déterminerait pas des rapports clairs et explicites entre l'Etat et les autres partenaires qui participent à la réalisation des objectifs du plan.

Le texte de procédure qui vous est soumis vise notamment à diversifier les acteurs de la planification, à démocratiser le plan, à définir clairement des priorités tenant compte des contraintes extérieures ; il s'agit également de tirer les conséquences de la réforme régionale et de proposer de nouveaux moyens d'exécution du plan ; tels sont les arguments présentés par le Gouvernement pour motiver ce projet de loi.

Pour être généreux, ce plaidoyer est-il réaliste ? En effet, le Ministre d'Etat, Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire déclarait, il y a quelques jours à l'Assemblée nationale :

« L'autorité et la crédibilité du plan résident pour une bonne part dans la fiabilité des choix à moyen terme, déterminés par le pays pour construire son autonomie ». Considère-t-on que l'effort de démocratisation de la procédure sera suffisant pour assurer la fiabilité des choix à moyen terme ? Les aléas de la conjoncture économique ne primeront-ils pas ? Comment prétendre définir et mettre en œuvre une stratégie pour cinq ans, alors que dans le cadre du plan intérimaire, adopté en décembre dernier pour deux ans, les chances d'atteindre le taux de croissance de 3 % l'an, pendant la période 1982-1983 sont très faibles.

Il faut rappeler ici que la récente dévaluation de notre monnaie conduit le Gouvernement à reconsidérer les hypothèses économiques retenues pour la préparation du budget de 1983 ; on notera en particulier que la valeur de l'indice appliqué pour déterminer l'évolution des rémunérations publiques est en cours de révision.

Votre commission n'entend pas développer ici les problèmes posés par la politique économique du Gouvernement, un bref rappel du caractère contraignant de l'environnement international est cependant indispensable. Votre commission demeurera dans le cadre du texte de procédure qui lui est soumis.

En premier lieu, elle rappellera les leçons du passé de la planification française, elle analysera ensuite un projet qui se veut ambitieux, mais apparaît peu réaliste.

## I. — LES LEÇONS DU PASSÉ

Un bref rappel historique de l'évolution de la planification française est nécessaire pour apprécier le projet de loi en discussion. Votre commission insistera sur les procédures d'élaboration du plan, elle recensera les différents instruments d'exécution de celui-ci, avant d'évoquer succinctement les problèmes spécifiques de la planification régionale.

### A. — La planification : un exercice difficile

Il est significatif de relever que le plan le plus souvent cité comme exemple est le **I<sup>er</sup> plan**, dit **plan Monnet**, mis en œuvre de 1947 à 1952 pour procéder à la reconstruction de notre pays après la deuxième guerre mondiale.

Le 3 janvier 1946, le commissariat général du plan était créé, simultanément, un conseil du plan était institué. La préparation de ce plan était assurée par le commissariat et par des commissions de modernisation regroupant des représentants des administrations, des professions et des syndicats. Le Gouvernement devait faire face, à cette époque, à une situation de pénurie dans des secteurs vitaux. L'objectif du premier plan était la restauration des moyens fondamentaux de la croissance. Six secteurs de base prioritaires, ont été retenus : le charbon, l'électricité, l'acier, le ciment, les machines agricoles, les transports intérieurs ; ces secteurs bénéficient d'engagements et d'investissements de la part de l'Etat, d'autres secteurs faisant seulement l'objet de travaux indicatifs.

Initialement, le premier plan devait prendre fin en 1950, mais il fut prorogé pour que sa durée coïncide avec celle du plan Marshall.

Les résultats sont spectaculaires ; les objectifs sont atteints à 96 % pour le charbon, à 100 % pour l'électricité, à 87 % pour l'acier, à 101 % pour le ciment. A la fin du plan, le produit national brut a pro-

gressé de 48 % par rapport à 1946 et de 22 % par rapport à 1938. Le premier plan eut en outre le mérite de mettre en place les fondements d'une économie concertée — avec les commissions de modernisation — et de préparer l'engagement de la France dans une politique d'échanges internationaux.

Le **II<sup>e</sup> plan**, qui couvre la période 1954-1957, est présenté comme un instrument d'orientation de l'économie et le cadre des programmes d'investissements publics. Les travaux de la Comptabilité nationale sont utilisés systématiquement pour établir une projection globale de l'équilibre épargne-investissement et pour définir les termes d'une expansion équilibrée. Ce plan prescrit un effort de croissance soutenue et propose des actions de base pour lutter contre les rigidités de l'économie. La volonté d'optimiser l'utilisation des ressources préside à la définition de politiques structurelles concernant la recherche scientifique, la modernisation de l'agriculture, la spécialisation et l'adaptation de l'industrie, la reconversion de la main d'œuvre et l'organisation des marchés.

Le deuxième plan intègre également des équipements collectifs, en particulier dans le domaine scolaire et universitaire et dans le secteur sanitaire.

Les objectifs retenus ont été réalisés, sauf pour l'agriculture, mais le déséquilibre de l'économie française s'est aggravé pendant la période de référence, la progression de la consommation intérieure étant plus rapide que celle des exportations, ce qui induit un déficit accru de la balance des paiements courants et une aggravation des phénomènes inflationnistes.

Le **III<sup>e</sup> plan** (1958-1961) comportait un objectif de croissance rapide de la production intérieure brute, tout en prescrivant un retour à l'équilibre des paiements extérieurs et une stabilisation de la monnaie.

La création du marché commun a conduit à recommander des réformes de structure de l'économie française afin de permettre à celle-ci d'affronter la concurrence étrangère.

Le **III<sup>e</sup> plan** élargit le domaine des équipements collectifs, il ajoute l'équipement urbain aux secteurs visés dans le **II<sup>e</sup> plan**. Le **III<sup>e</sup> plan** recourt plus largement encore que les précédents aux travaux de la Comptabilité nationale grâce auxquels une projection globale de

l'équilibre production-débouchés est élaborée (projection d'un tableau économique d'ensemble).

La politique de stabilisation mise en œuvre en 1958 ne permet évidemment pas d'atteindre les objectifs de croissance définis dans le plan : la progression du produit national brut demeure en-deçà des chiffres prévus ; en conséquence, une révision des objectifs initiaux est apportée, elle prend la forme d'un plan intérimaire pour la période 1960-1961. En définitive, le taux de croissance du produit national brut a été beaucoup moins fort que prévu et le respect des objectifs d'investissement n'a pu être assuré qu'en limitant la réalisation des équipements sanitaires et sociaux.

En revanche, on constate une amélioration du solde des échanges extérieurs.

Le **IV<sup>e</sup> plan**, adopté pour la période 1962-1965, remet à l'honneur la planification sous l'impulsion du Général de Gaulle et du Commissaire Général Pierre Massé.

Dans le cadre du **IV<sup>e</sup> plan**, un objectif de croissance élevée est proposé, une priorité est conférée à l'investissement ; on entend mettre l'accent sur les équipements collectifs qui doivent progresser de 50 %, alors qu'on prévoit pour l'ensemble de la période une croissance de la production intérieure brute de 24 %. Pour la consommation des ménages et les investissements des entreprises, les objectifs retenus sont respectivement de + 22,5 % et + 32 %. Pour la première fois, le **IV<sup>e</sup> plan** contenait des prévisions chiffrées relatives à l'évolution des dépenses et des recettes de l'Etat. Il comporte également les premiers éléments d'une politique d'aménagement du territoire et de développement régional.

Quant aux réalisations, la croissance de la production intérieure brute est proche des prévisions, mais l'augmentation de la consommation est trop forte et le solde des échanges extérieurs n'est pas conforme aux prévisions. L'objectif de développement des équipements collectifs est globalement atteint, mais on relève de grandes inégalités selon les secteurs. Enfin, la mise en œuvre du **IV<sup>e</sup> plan** est remise en cause par l'application du plan de stabilisation de 1963 : la politique conjoncturelle prime alors le plan et conduit à estomper la crédibilité de celui-ci.

Le **V<sup>e</sup> plan** propose, pour la période 1966-1970, des objectifs de croissance moins ambitieux que le plan précédent ; il propose une répartition plus juste des fruits de l'expansion : à cet effet, il inclut des normes indicatives de progression des revenus et une programmation en valeur. Pour la première fois, la procédure comportant deux votes du Parlement est mise en œuvre ; elle favorise une très large concertation préalable à la définition de grands choix collectifs et à la détermination d'une stratégie sélective. L'idée centrale du V<sup>e</sup> plan est de restreindre l'inflation et de maîtriser l'évolution des revenus. L'objectif de croissance est inférieur à celui figurant dans le plan précédent ; il est atteint pendant les deux premières années d'exécution. En début de période, l'investissement productif augmente plus qu'il n'était prévu, alors que la consommation des ménages ralentit.

A partir de 1968, la dégradation du solde extérieur, l'aggravation de la situation de l'emploi et les problèmes de financement de l'investissement ne permettent pas d'atteindre les objectifs du plan, en particulier celui d'une croissance rapide des équipements collectifs. Malgré la tentative de rapprochement entre le plan et la politique conjoncturelle, par l'institution de « clignotants », des écarts entre les prévisions et l'exécution sont observés.

Quant à la programmation en valeur, il est inutile de confronter résultats et prévisions tant les différences sont importantes. Encore une fois, la politique de stabilisation rendue indispensable par la conjoncture, a conduit à renoncer à la politique à moyen terme définie préalablement dans le plan.

Le **VI<sup>e</sup> plan**, concernant la période 1971-1975, propose pour la France une croissance forte et une amélioration de la compétitivité de l'appareil productif, en sorte que l'industrialisation est au cœur du dispositif. Les modèles économétriques sont largement utilisés lors de la préparation du VI<sup>e</sup> plan, notamment pour mettre en évidence les secteurs protégés et les secteurs exposés à la concurrence internationale. Le VI<sup>e</sup> plan propose une croissance de 5,8 à 6 % par an, fondée principalement sur le développement de l'industrie afin d'assurer le plein emploi.

Il prescrit également l'équilibre des échanges extérieurs, un effort d'investissement productif soutenu, la maîtrise de l'inflation, la stabilisation de la pression fiscale et para-fiscale et une croissance des équipements publics supérieure de moitié à celle de la production intérieure brute.

Le premier choc pétrolier et la détérioration rapide de l'environnement international n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés, tant en ce qui concerne la croissance que les équilibres extérieurs, l'investissement productif ou l'emploi. Les rythmes d'évolution des prix et des revenus nominaux ont été trop rapides et les objectifs retenus en matière d'équipements publics se sont révélés hors de portée.

Le caractère imprévisible du quadruplement du prix du pétrole a constitué le principal de l'échec du VI<sup>e</sup> plan.

Lors de l'élaboration du VII<sup>e</sup> plan pour la période 1976-1980, deux hypothèses sont envisagées : l'une favorable, l'autre défavorable. Les travaux du Commissariat général du plan mettent en évidence des perspectives pessimistes que le corps social ne semble guère disposé à accepter. C'est donc un taux de croissance relativement élevé que l'on retient dans le VII<sup>e</sup> plan : + 5 à 6 % par an, pour l'ensemble de la période. La stratégie comporte deux phases : on se propose de poursuivre la remise en ordre, puis d'assurer la consolidation. Les conditions du succès sont la reprise de l'expansion et la maîtrise de l'inflation.

Pour résoudre le problème de plus en plus aigu du chômage, on entend susciter de nombreuses créations d'emplois. Parmi les objectifs du VII<sup>e</sup> plan, figurent une forte progression des investissements productifs, un retour à l'équilibre des paiements extérieurs et une progression sensible du niveau de vie.

Le VII<sup>e</sup> plan se caractérise par une plus grande sélectivité qui prend notamment la forme de programmes d'action prioritaires, auxquels l'Etat propose d'affecter un ensemble de moyens financiers et réglementaires destinés à assurer leur exécution quels que soient les aléas de la conjoncture. Une partie de l'enveloppe financière, affectée aux programmes d'action prioritaires était réservée à des programmes d'initiative régionale et locale.

L'aggravation de la situation économique internationale — désordres monétaires, croissance faible de la demande mondiale, deuxième choc pétrolier en particulier — a perturbé la réalisation du VII<sup>e</sup> plan en sorte que le réexamen à mi-parcours a pris la forme d'une adaptation du VII<sup>e</sup> plan proposant une révision de la stratégie initialement prévue.

Le projet du VIII<sup>e</sup> plan n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour des Assemblées.

En décembre dernier, le Parlement approuvait pour 1982 et 1983 un plan intérimaire dont les chances de réalisation paraissent faibles.

Ce bref historique met en évidence les **contradictions permanentes entre le plan et la politique conjoncturelle**. Si l'on excepte le plan Monnet, la planification apparaît comme **une œuvre sans cesse renouvelée, elle constitue un outil de réflexion et un instrument de cohérence de l'action de l'Etat**, mais elle ne peut être, à l'évidence, le monument intangible que le Gouvernement se propose d'édifier. Les travaux pré-alables à l'établissement d'un plan contraignent à améliorer notre connaissance de l'appareil productif et des mécanismes économiques. Une telle démarche est bénéfique, mais elle ne peut résoudre que très partiellement l'ensemble des problèmes posés par la politique économique et sociale. L'intégration inévitable de la France dans la communauté économique internationale rend de plus en plus précaire la réalisation d'objectifs définis à l'échéance de cinq ans. La science économique est incertaine, le plan également.

## B. — L'élargissement des procédures d'élaboration

On mettra en relief ici l'évolution du rôle du Parlement et des commissions consultatives contribuant à l'élaboration du plan.

### 1. — *Le rôle du Parlement*

La loi du 17 août 1948, intervenue après la mise en œuvre du plan Monnet, avait prescrit qu'avant le 1<sup>er</sup> janvier 1949, le gouvernement devait prendre les dispositions nécessaires en vue de soumettre à l'avis du Conseil économique et social et à l'approbation du Parlement le plan de modernisation et d'équipement définissant pour quatre années les objectifs de production à atteindre pour développer la production nationale et assurer l'équilibre de la balance des comptes. Cette loi ne fut pas respectée, le gouvernement ayant décidé de proroger la durée d'application du plan Monnet, ainsi qu'on l'a vu précédemment.

Le II<sup>e</sup> plan, dit de modernisation et d'équipement, est approuvé par la loi du 27 mars 1956. Le texte précise que c'est un instrument d'orientation de l'économie. Ce plan est également le cadre des programmes d'investissements pour la période 1954-1957 ; il précise en

outre le montant des investissements prévus pour l'équipement scolaire et universitaire. La loi de 1956 indique également que le Gouvernement devait soumettre « au Parlement avant le 1<sup>er</sup> mars 1957 un projet de loi portant approbation du III<sup>e</sup> plan de modernisation et d'équipement assorti des projets de lois de programme qu'il comporte ».

En fait, compte tenu des circonstances politiques et économiques, le III<sup>e</sup> plan ne fut pas soumis au Parlement.

La loi du 4 août 1962 constitue une étape importante dans la transformation du rôle du Parlement dans l'élaboration du plan ; en effet, ce texte approuve le IV<sup>e</sup> plan, dit de développement économique et social, et prescrit la procédure selon laquelle deux projets de loi sont successivement soumis au Parlement : l'un approuve un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du plan, l'autre tend à approuver le plan lui-même. C'est précisément ce texte que le gouvernement vous propose aujourd'hui d'abroger pour lui substituer le dispositif du projet de loi en discussion. Cette procédure en deux temps avait pour but de proposer au Parlement plusieurs hypothèses de développement, en fait la pluralité de propositions ne fut que très rarement utilisée.

Des lois portant approbation d'un rapport sur les principales options ou sur l'orientation préliminaire du plan furent adoptées en décembre 1964 pour le V<sup>e</sup> plan, en juin 1970 pour le VI<sup>e</sup> plan, en juin 1975 pour le VII<sup>e</sup> plan et en juin 1979 pour le VIII<sup>e</sup> plan. Il est intéressant de noter que ce dernier texte prescrivait que l'intégralité des travaux, études et projections élaborés pour le Commissariat général du plan et pour les commissions du VIII<sup>e</sup> plan, feraient l'objet d'une communication systématique aux commissions compétentes du Parlement. Ceci représente un progrès dans l'association du Parlement à l'élaboration du plan.

Le même souci d'information ne semble pas avoir inspiré le gouvernement dans la préparation du présent projet de loi ; certes, des parlementaires ont été nommés membres de la commission de réforme, mais parmi eux on ne compte qu'un seul sénateur qui, de surcroît, n'est pas membre de la commission des affaires économiques et du plan.

Les plans eux-mêmes furent approuvés par des lois votées respectivement pour les plans précités, en novembre 1965, juin 1971 et juillet 1976. En outre, compte tenu des effets du deuxième choc pétrolier et

de la conjoncture internationale durant la mise en œuvre du VII<sup>e</sup> plan, le gouvernement proposa au Parlement un rapport sur l'adaptation du VII<sup>e</sup> plan, approuvé en décembre 1978.

Au stade de l'élaboration, il convient de rappeler que quelques parlementaires ont été parfois désignés *intuitu personae* comme membres de commissions de préparation du plan. Lors de l'examen des différents projets de loi relatifs au plan, les Assemblées ont été le plus souvent appelées à se prononcer sur un article unique approuvant un document annexé selon la procédure du vote bloqué. Pour tenir compte des observations formulées par les parlementaires, tout ou partie de la substance de certains amendements a été repris dans des lettres rectificatives du Gouvernement modifiant le document initial. Le Gouvernement a considéré que la nature du projet était incompatible avec l'exercice normal du droit d'amendement, l'impératif de cohérence interne du plan ne permettant pas de modifier les rapports annexés selon les procédures habituelles.

Si l'on exclut les discussions au cours desquelles aucun amendement n'était présenté, on relève que dans trois cas le Gouvernement n'a pas fait usage systématiquement du vote bloqué.

Lors de l'adoption de la loi du 4 août 1962, il ne s'est pas opposé à un amendement tenant à compléter le dispositif de l'article premier et indiquant que le plan est un instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social et qu'il a dans ce dernier domaine pour objectifs, d'une part l'amélioration de la condition des catégories les plus défavorisées de la nation, et d'autre part l'accélération du progrès économique et social des régions sous-développées.

En 1978, un amendement concernant la politique familiale et visant à compléter le rapport sur l'adaptation du VII<sup>e</sup> plan, a été voté, le Gouvernement n'ayant pas fait usage du vote bloqué.

En décembre dernier, le ministre d'Etat, ministre du plan et de l'aménagement du territoire, a précisé à l'Assemblée nationale que le Gouvernement acceptait que les amendements à l'annexe soient examinés selon la procédure habituelle, au motif que le plan intérimaire a été élaboré très rapidement, et à l'issue d'une concertation restreinte, mais il a précisé que ceci ne pourrait constituer un précédent pour les plans ultérieurs. En définitive, l'approbation des plans s'apparente plus pour le Parlement à un vote faisant suite à une déclaration de politique générale qu'à un projet de loi soumis à la procédure législative de droit commun, une telle procédure n'étant cependant admise qu'à l'Assemblée nationale.

## 2. — *Les instances consultatives*

Ainsi qu'on l'a précédemment indiqué, Jean Monnet avait mis en place dès le I<sup>er</sup> plan des commissions de modernisation réunissant des représentants des administrations et des principaux acteurs de la vie économique.

On a assisté jusqu'au VI<sup>e</sup> plan à un accroissement du nombre des instances, accroissement participant à la préparation du plan. Pour le I<sup>er</sup> plan, on dénombrait 10 commissions ; pour le II<sup>e</sup>, 20 ; pour le III<sup>e</sup>, 24 ; pour le IV<sup>e</sup>, 27 ; pour le V<sup>e</sup>, 32. Pour la préparation du VI<sup>e</sup> plan, ont été mises en place plus de 50 commissions, comités et intergroupes.

Lors de la préparation du VII<sup>e</sup> plan, 4 commissions ont été chargées de préparer le rapport sur l'orientation préliminaire ; pour le plan lui-même on a constitué 13 commissions et 6 comités, 14 groupes sectoriels d'analyse et de prévision ; divers groupes techniques ont également apporté leur contribution à la préparation du plan.

Le projet de VIII<sup>e</sup> plan a fait l'objet, au niveau des options, d'un travail préparatoire effectué par la commission du développement. Le projet lui-même a été préparé par 7 commissions et 7 comités ; on avait en outre constitué 4 groupes de réflexion à long terme et 10 groupes de travail, sans compter les contributions de groupes spécifiques. La qualité des travaux des différentes instances de préparation du VIII<sup>e</sup> plan a été soulignée par de nombreux observateurs ; le projet adopté en définitive par le Gouvernement ne pouvait reprendre l'intégralité des propositions formulées par les commissions, il appartient en effet à l'exécutif d'effectuer des choix, et **quelle que soit la volonté de concertation du Gouvernement, il ne pourra échapper à la nécessité d'écarter certaines suggestions des commissions de préparation du plan.**

Il convient de souligner que l'exécutif est maître de la constitution des commissions du plan, qu'il s'agisse de leur nombre, de leur compétence, de l'effectif ou de la composition de chacune de ces instances consultatives. Rien n'empêchait le gouvernement actuel d'élargir à sa guise les organes chargés de la préparation du IX<sup>e</sup> plan ; la souplesse du système actuel doit être soulignée.

### C. — L'exécution du plan

Tant au niveau des moyens de réalisation des objectifs, qu'à celui du contrôle de l'exécution du plan, les pouvoirs publics ne sont pas dépourvus de possibilités d'intervention. En effet, déjà la loi du 27 mars 1956 précisait que les programmes jugés nécessaires à l'application du II<sup>e</sup> plan feraient l'objet de lois de programmes : « ces lois de programmes comportent, dans les secteurs où le plan les a prévues, les réformes destinées à en assurer la rentabilité. La contribution de l'Etat au financement des investissements autres que ceux faisant l'objet de lois de programme est fixée annuellement en fonction de la situation économique et financière. »

Cette loi prévoyait également un rapport annuel du commissaire général au plan rendant compte des mesures prises pour la réalisation du plan, des résultats et des objectifs, ainsi que des difficultés rencontrées et des aménagements qui pourraient apparaître nécessaires. Ce rapport, établi en accord avec les ministères intéressés, devait être communiqué au Parlement. Il était également prévu que des aménagements au plan seraient soumis à l'avis du Conseil économique puis à l'approbation du Parlement.

Selon l'ordonnance n° 59-2, portant loi organique relative aux lois de finances, les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat dans les limites déterminées par des autorisations de programme, votées dans les conditions fixées par ladite ordonnance. Ces autorisations de programme peuvent être regroupées dans des lois de programme.

La loi du 4 août 1962, rend obligatoire la présentation d'une annexe au projet de loi de finance récapitulant l'ensemble de l'effort financier prévu par l'Etat pour exécuter les tranches opératoires décidées en application du plan, ce document devant comporter une récapitulation des crédits, autorisations de programme, crédits de paiement par secteurs économiques et sociaux, ainsi qu'une récapitulation de ces crédits par régions de programme. Le traditionnel débat sur les liens entre le budget et le plan peut donc trouver une solution partielle dans le cadre constitutionnel et législatif actuel. Il n'est pas avéré que les distorsions observées au fil des ans entre les plans et les lois de finances résultent exclusivement des insuffisances de l'arsenal législatif.

Il n'est pas évident que le dispositif du projet de loi en discussion apporte une solution à ce problème qui dépend principalement des impératifs de la conjoncture économique et résulte accessoirement de la sociologie administrative. On rappellera que lors de la mise en œuvre du VII<sup>e</sup> plan, lors de la préparation de la loi de finances pour 1977, le commissariat général du plan s'était efforcé, avec succès dans certains cas, de faire prendre en compte de façon préférentielle, les programmes d'action prioritaires dans les budgets des différents ministères. Il y avait là un effort de coordination et de rationalisation louable qui a contribué au redéploiement des crédits publics. Cette volonté de mieux utiliser les ressources de l'Etat n'était d'ailleurs pas nouvelle ; la commission interministérielle de rationalisation des choix budgétaires, mise en place en 1968, a en effet prescrit l'institution de budgets de programme dans tous les ministères, afin de dynamiser la gestion des administrations.

Des *contrats de programme* conclus avec de grandes entreprises publiques constituent également un instrument de planification ; au niveau macro-économique, de tels contrats apparaissent comme un moyen supplémentaire au service du plan ; ils sont également un véritable plan d'entreprise pour les établissements considérés.

Le fait que des contrats de programme aient été définis dans une période récente indépendamment des objectifs du plan, ne permet pas de conclure que cette formule ne peut être de nouveau utilisée pour exécuter le plan. En outre, le recours à des « quasi-contrats » entre l'Etat et des grandes entreprises ou des branches industrielles dans la période récente démontre bien que si la formule a été quelque peu détournée de son objectif initial, elle est toujours en usage.

On peut donc conclure qu'il existe actuellement des instruments d'exécution du plan, que les moyens de réaliser une certaine coordination entre le plan et le budget sont accessibles et que le contrôle de l'exécution peut être mené.

#### **D. — Le plan et les régions**

Avant 1962, les régions ont élaboré des plans dénommés successivement programmes d'action régionale, plan d'aménagement régional, plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire. Ces documents proposaient des programmations

d'équipements collectifs qui n'étaient harmonisées ni avec le plan national, ni avec les programmations ministérielles. En 1962, le IV<sup>e</sup> plan est l'occasion d'une première régionalisation globale du plan. Au cours des plans suivants, la procédure a été affinée et complétée.

Pour le IV<sup>e</sup> plan, un comité des plans régionaux, réunissant les différents ministères, est institué en 1962. L'exercice de régionalisation prend la forme d'une ventilation des politiques d'équipement entre les 21 régions. Des tranches opératoires, préparées par les régions, en collaboration avec le service régional urbain du commissariat général du plan, sont arrêtées. Chaque région effectue une étude des perspectives de développement économique et dresse une liste d'opérations correspondant aux dotations destinées à chaque secteur d'équipement, un avis régional accompagnant les opérations les plus importantes.

On doit observer que dans cette procédure, la marge de manœuvre des régions était très réduite, celles-ci ne pouvant modifier les enveloppes financières déterminées par les différents ministères ; il s'agissait en fait d'une projection au niveau régional d'un plan préalablement adopté. Il faut souligner que les opérations les plus importantes étaient fixées à l'échelon national, les régions ne proposant que des opérations correspondant à des investissements à caractère régional et définissant des critères de répartition entre les départements pour les investissements de catégorie C. La répartition des équipements en fonction de trois catégories a facilité l'institution d'un système de consultation pour élaborer des programmes propres aux administrations centrales. Une certaine concertation entre l'Etat et les collectivités locales a pu ainsi être développée, la coordination étant confiée à la conférence interdépartementale. Il faut en outre rappeler la mise en œuvre des programmes de modernisation et d'équipement des villes de plus de 50 000 habitants, élaborés au niveau des agglomérations et comportant des prévisions décennales.

La régionalisation du V<sup>e</sup> Plan a été marquée par la définition de tranches régionales coordonnées avec la planification sectorielle, les régions intervenant à toutes les étapes du plan, parallèlement aux commissions nationales, le processus étant achevé un an après le vote du plan. La première phase comportait une définition des principales options arrêtées après des études spécifiques à long terme. Ensuite pour chaque région, un rapport général d'orientation présentant des perspectives d'aménagement à long terme, des prévisions démographiques, des perspectives de développement à moyen terme, ainsi que des

priorités d'équipement, était soumis à la C.O.D.E.R. (Commission de développement économique régional) au niveau régional, à la Commission nationale d'aménagement du territoire et aux commissions du plan. Le vote du plan a été suivi de la définition de tranches régionales composées d'un rapport général et de programmes d'investissements publics répartis en 9 secteurs d'équipements collectifs et 3 niveaux (national, régional et départemental). Après avis du comité de régionalisation du plan, les projets de tranches régionales ont été adoptés en accord avec les ministres intéressés par le comité interministériel pour l'aménagement du territoire.

Il faut souligner que cette procédure comportait pour la première fois, des études à long terme visant à éclairer la planification et la programmation à moyen terme, qu'elle intégrait des préoccupations d'aménagement du territoire, qu'elle associait les régions aux différentes étapes d'élaboration du plan et qu'elle conduisait à présenter, pour chaque région une prévision détaillée des autorisations de programme correspondant à la période d'exécution du plan.

Il faut cependant reconnaître que la centralisation demeurait forte et que les liaisons entre la planification régionale et la planification urbaine étaient insuffisantes. En outre, en raison du caractère très technique des documents, les instances consultatives régionales n'étaient guère en mesure de modifier substantiellement les propositions du pouvoir central.

Le VII<sup>e</sup> plan est marqué par l'élaboration de programmes régionaux de développement et d'équipement caractérisés notamment par une planification en formation brute de capital fixe (F.B.C.F.) et pas seulement en autorisations de programme, de dotations globales, arrêtées selon des critères d'aménagement du territoire ainsi qu'une tentative de déconcentration et d'instauration d'une politique de contrats. La régionalisation du VI<sup>e</sup> plan a comporté trois phases. En premier lieu, les préfets de région ont élaboré des rapports régionaux d'orientation soumis à la C.O.D.E.R. Ces rapports présentaient des orientations du développement régional à long terme ainsi que des prévisions de croissance à moyen terme.

En outre, trois hypothèses d'évolution des équipements collectifs étaient envisagées au cours d'une deuxième phase, au vu des hypothèses retenues au niveau national. Une programmation régionale en 9 secteurs d'équipements et 77 postes a été préparée, les crédits affectés à chaque région étant évalués en fonction de critères égalitaires et volontaristes.

Cependant, cette programmation n'incluait pas les crédits affectés à la recherche, aux grands projets ainsi qu'aux télécommunications. Les régions devaient répartir les enveloppes qui leur étaient affectées entre les différentes catégories d'équipements collectifs, en tenant compte des financements des collectivités locales. La procédure a permis d'infléchir certains arbitrages nationaux pour tenir compte des desiderata des régions, et inversement de faire prendre conscience aux instances régionales de certaines priorités nationales.

Après le vote du plan, les programmes régionaux de développement et d'équipement ont été arrêtés. Les propositions des régions avaient été modifiées en fonction des choix effectués quant à la croissance des équipements collectifs, aux programmes finalisés, aux grands projets et aux investissements de catégorie 1. Les équipements des autres catégories ont été répartis dans les programmes régionaux précités à l'issue d'une procédure réunissant le Commissariat général du plan, les ministères et les préfets de région.

Les critères d'aménagement du territoire ont donc été mieux pris en compte dans la détermination des enveloppes régionales, bien que la décision finale ait été prise par le pouvoir central. Il faut cependant souligner les aspects positifs de la déconcentration d'une partie des équipements ainsi que de la signature de contrats de plans triennaux avec les communautés urbaines.

On ne peut cependant ignorer la lourdeur du système et la complexité de la procédure qui laissait un très large pouvoir d'appréciation à l'autorité centrale.

Le VII<sup>e</sup> plan a fait intervenir les régions, tant au niveau des orientations préliminaires qu'avant l'élaboration du plan. Les réponses à un questionnaire adressé aux établissements publics régionaux avant la rédaction du rapport sur les orientations préliminaires ont fait l'objet d'une synthèse présentée aux commissions nationales mises en place pour la première phase du plan. Ultérieurement, les régions ont été invitées à élaborer des rapports d'orientation générale. Une consultation sur les équipements collectifs a été menée ; la synthèse de cette consultation a constitué un élément fondamental pour l'élaboration du document définitif.

Selon le VII<sup>e</sup> plan, approuvé par le Parlement en juillet 1976, les établissements publics régionaux devaient élaborer sous leur responsabilité leurs programmes de développement et d'aménagement.

Le VII<sup>e</sup> plan précisait : « Ces programmes ne constituent ni une partie ni un prolongement du plan national et ils ne sont pas soumis à l'approbation de l'Etat ; cependant, les instances régionales et locales doivent tenir compte des orientations générales du plan :

— par les indications qui leur seront fournies sur les grandes opérations susceptibles d'être engagées entre 1976 et 1980 ainsi que sur les hypothèses globales de participation financière de l'Etat à la réalisation des équipements déconcentrés ;

— par des procédures de concertation avec l'Etat visant à traduire au niveau régional ou local, certains programmes prioritaires nationaux. »

En application des décrets de janvier et février 1976, les conseils régionaux peuvent déterminer les critères de répartition interdépartementale ou fixer les montants des dotations affectées à certains équipements de catégorie 3. La région Ile-de-France est en outre autorisée pour les équipements de catégories 1 et 2 à définir la politique régionale en matière d'espaces verts et de forêts — elle est consultée obligatoirement sur les programmes d'investissement — ainsi que sur la politique régionale de circulation et de transport des voyageurs, et les moyens d'assurer celle-ci.

Le VII<sup>e</sup> plan prévoyait d'autre part, dans l'ensemble des financements affectés aux programmes d'action prioritaires, 20 milliards de francs destinés à des programmes d'initiative régionale ou locale.

Ce système original avait suscité de grands espoirs dans les régions, malheureusement son application a été particulièrement difficile.

Tous les programmes d'initiative régionale ou locale auraient dû être arrêtés à la fin de l'exercice 1976. En fait, seul un petit nombre avait été adopté à cette date et de nombreuses itérations furent nécessaires pour fixer la liste définitive des programmes d'initiative régionale et locale. Ceci a mis en relief la difficulté de faire prendre en compte par les administrations centrales des programmes élaborés par les instances régionales ou locales.

Une consultation des régions a été mise en œuvre pour la préparation du projet du VIII<sup>e</sup> plan. Celles-ci ont été invitées à répondre à un questionnaire qui a fait l'objet d'une synthèse destinée « aux membres des commissions du plan afin de mieux connaître l'opinion des régions, mais aussi de pouvoir déjà apprécier l'importance de la contri-

bution qu'elles peuvent apporter à la conception et à la réalisation du plan, pour autant que l'on sache poursuivre le dialogue et imaginer des solutions convenables. Mais ce rapport devrait permettre aussi aux régions de mieux se situer dans l'ensemble français, de connaître ce qui est entrepris ailleurs et les résultats atteints et, par là, de réaliser des progrès dans l'action ».

Une consultation régionale sur les équipements collectifs a également été réalisée conformément au rapport sur les principales options du VIII<sup>e</sup> plan approuvé par le Parlement en 1979.

Les établissements publics régionaux devaient établir leur plan sous leur propre responsabilité pour la période 1981-1985 dans leur domaine de compétences, ils devaient également participer à l'élaboration du plan national.

Le plan intérimaire (1982-1983) a été précédé d'une consultation rapide des régions, centrée sur les problèmes suivants : l'emploi, la réforme du système national d'aide au développement régional et les interventions économiques directes des collectivités centralisées et des régions. Bien que les établissements publics régionaux aient pu exprimer leurs priorités en matière d'équipements collectifs, il n'y a pas eu de consultation formelle sur ces derniers. De plus, les régions ont été invitées à réfléchir sur de nouvelles procédures à mettre en œuvre au terme en raison du processus de décentralisation amorcé par la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

L'évolution historique montre donc qu'un certain progrès a été réalisé dans la régionalisation du plan. Certes, la décentralisation implique aujourd'hui de nouvelles adaptations, mais on peut se demander si les projets de loi relatifs aux transferts des compétences et des ressources aux collectivités décentralisées et aux régions ne sont pas plus importants à cet égard que le projet en discussion.

## **II. — UN PROJET AMBITIEUX MAIS PEU RÉALISTE**

Ainsi qu'il a été rappelé dans l'introduction, le gouvernement motive le présent projet de loi par sa volonté d'étendre le champ de la planification et de renouveler les moyens d'élaboration et de mise en œuvre de celle-ci.

Sans aborder le débat de fond sur la validité d'une telle démarche, votre commission se doit de procéder à une analyse du projet ; or celle-ci conduit à constater que la portée réelle du texte est mineure, que celui-ci institue des procédures rigides inutilement compliquées, et qu'il n'apporte pas de solution nouvelle aux problèmes posés par l'exécution d'un plan.

#### A. — Un texte de portée mineure

De l'aveu même du Gouvernement, de nombreuses dispositions du projet sont du domaine réglementaire.

On a quelque peu l'impression que le Gouvernement cherche à conforter sa détermination et qu'il appelle à la rescousse le Parlement car il ne serait pas certain de réaliser en son sein un consensus total pour élaborer et mettre en œuvre le plan.

Ce texte n'est qu'un exemple parmi d'autres d'une démarche tendant à donner en apparence force de loi à des dispositions n'entrant pas dans la compétence normale du législateur. C'est un truisme, mais il faut cependant le rappeler : la loi fixe une norme obligatoire. Elle se définit d'autre part par un critère formel : elle est votée par le Parlement. Or, d'une part ce texte traite très largement de matières réglementaires, d'autre part il formule des propositions que ne constituent pas des normes obligatoires. Il est inopportun de recourir à la loi lorsque cela n'est pas indispensable ; *le législateur doit créer des droits ou des obligations et non formuler des vœux.*

De plus, la portée du projet est en fait très limitée : aucune sanction n'est prévue si le texte n'est pas respecté et de surcroît la loi, si elle est votée, pourra être ultérieurement modifiée par décret, la seule formalité préalable étant la saisine par le Gouvernement du Conseil constitutionnel, à l'effet de déclarer réglementaires bon nombre des dispositions du présent projet. On relèvera notamment que le Gouvernement pouvait seul, sans intervention du Parlement, associer les partenaires sociaux et économiques ainsi que les régions à l'élaboration du plan. De même, il peut de son propre chef instituer une commission nationale de la planification ou toute autre instance consultative pour préparer le plan, et il est pleinement compétent pour déterminer la composition et les règles de fonctionnement de tels organes consultatifs. Les conditions de travail de telles instances sont à la discrétion du gouvernement, une loi n'était pas utile en ce domaine.

Quant aux contrats, ils sont actuellement possibles, ainsi qu'on l'a déjà indiqué, sous réserve des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances que le projet de loi ne modifie pas. En ce qui concerne les plans des régions, la décentralisation et les transferts de compétences règlent normalement les problèmes en suspens, un texte spécifique n'était pas indispensable.

Ces exemples sont significatifs, mais la liste n'est pas exhaustive, l'examen des articles permettra de traiter de façon plus approfondie ces problèmes.

Comment ne pas s'étonner de voir figurer dans un projet de loi, des dispositions selon lesquelles le rapport annexé à la première loi de plan « peut indiquer les domaines dans lesquels il est recommandé que s'engagent des négociations entre partenaires sociaux et économiques en fonction des objectifs du plan » et « peut, en outre, mentionner les domaines où, et les Etats 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 » ? De même, est-il souhaitable de préciser dans une loi que « la région peut consulter chaque entreprise publique ou groupe d'entreprises publiques implanté sur son territoire sur les choix qu'elle ou qu'il envisage pour son activité dans la région au cours de la période d'application du plan » ?

Par ailleurs, *le texte confirme des dispositions en vigueur* ; ceci ne paraît pas nécessaire. Faut-il rappeler que la Constitution prescrit que « tout plan ou tout projet de loi de programme, à caractère économique et social » doit être soumis pour avis au Conseil économique et social ? A l'évidence, non, c'est la stricte application du droit en vigueur.

Le projet en discussion précise notamment que la seconde loi de plan, qui organise les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la première loi, définit des programmes auxquels correspondent des autorisations de programme votées dans les conditions prévues par l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finance ; ceci résulte déjà de cette ordonnance.

Ailleurs, le projet indique que la seconde loi de plan intègre les lois de programme et de programmation à la date de sa promulgation. De plus, toute loi de ce type qui aurait pour effet de modifier les équilibres du plan de ses orientations fondamentales doit être suivie d'une loi de plan rectificative. Cette disposition paraît singulière, toute loi de pro-

gramme étant applicable dès lors qu'elle a été votée par le Parlement et promulguée, sans qu'il y ait lieu de considérer sa conformité à une loi de plan.

Enfin, qu'advierait-il, si les délais de dépôt et d'examen des première et deuxième lois de plan, ainsi que des éventuelles lois de plan rectificatives n'étaient pas respectés ? Force est de constater qu'il n'existe aucune sanction et que le Gouvernement prend seulement un engagement moral pour lui-même et ses successeurs.

## **B. — Une procédure inutilement compliquée :**

### *1° Les lois de plan*

Le texte propose pour le plan national deux lois successives : l'une définit, pour la durée de cinq ans, des choix stratégiques et des objectifs, l'autre des mesures juridiques et financières d'exécution. Cette dernière peut être modifiée, après deux ans d'exécution par une loi de plan rectificative soumise à la même procédure que les précédentes, soit en tout peut-être trois lois. Selon la lettre du projet et selon les déclarations du Ministre de l'Etat, la loi de plan rectificative ne peut concerner que les moyens mis au service de la stratégie ; en revanche, selon le Président de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, les « lois rectificatives sont prévues pour permettre d'adapter la stratégie du pas au changement de contexte ». Une telle divergence quant à l'interprétation du texte laisse mal augurer des futurs plans. La mise en œuvre actuelle du plan intérimaire, déjà évoquée, pose le même problème. Dans ces conditions pourquoi voter des lois ?

### *2° Des procédures consultatives complexes*

En prescrivant des délais d'élaboration, en précisant les conditions de travail ainsi que la composition de la commission chargée de préparer la planification, on institue des rigidités alors qu'une loi déterminant la procédure du plan devrait laisser une marge de manœuvre convenable permettant de s'adapter aux évolutions.

Comment la commission nationale de planification qui acquiert un caractère permanent ne deviendra-t-elle pas une sorte de Conseil économique et social bis, rassemblant en outre des représentants des différentes régions ? Chargée de conduire les consultations et de veiller à l'exécution du plan, la commission ne risque-t-elle pas de vouloir se substituer au Conseil économique et social, voire au Parlement ? Com-

ment ne pas s'étonner que la première loi de plan vise à approuver un rapport présenté par le Gouvernement *sur la base des travaux et consultations* de la commission nationale de planification : le Gouvernement entend-il ainsi se lier par les conclusions d'une commission consultative, alors qu'il sera peut être indispensable de proposer des choix différents de ceux de cette commission ? Quand pourra-t-on sélectionner un petit nombre de priorités, ainsi que le souhaite le Gouvernement ?

Comment les régions pourront-elles faire face aux travaux d'élaboration du plan national et de leurs propres plans ? En effet, le projet prévoit que le Gouvernement saisit la commission d'un document d'orientation, établi après consultation des régions, cette saisine a lieu 18 mois au moins avant la date prévue pour l'entrée en vigueur du plan. Le document remis par le Gouvernement à la commission nationale est également adressé aux régions pour information. De plus, chaque région transmet à la commission nationale un document présentant ses priorités de développement des activités productives. Malgré le désir du ministre d'Etat d'encourager les partenaires de la planification à réduire le volume de leurs contributions, peut-on raisonnablement espérer que les régions seront en mesure de répondre aux demandes multiples des instances nationales de planification et de prendre connaissance utilement des documents émanant de celles-ci ?

Le projet prévoit que la commission doit achever ses travaux un an avant l'entrée en vigueur du plan. Un délai aussi long ne risque-t-il pas de rendre obsolète tout ou partie des conclusions de la commission ? L'évolution très rapide de la conjoncture économique conduit à s'interroger sur l'opportunité d'un tel délai.

La seconde loi de plan est soumise pour avis à la commission nationale, quatre mois avant l'entrée en vigueur du plan, l'avant-projet est transmis simultanément aux régions.

Avant chaque phase législative, le Conseil économique est consulté.

Les lois de plan rectificatives sont soumises à la même procédure que la seconde loi de plan, ce qui accentue encore la lourdeur du dispositif.

### *3° Les risques de contradiction entre plan des régions*

La liberté des régions en matière de planification, résulte directement de la loi du 2 mars 1982. Votre commission voit mal comment des contradictions ne pourraient pas surgir entre les choix des régions et les choix nationaux. Elle constate également que le dispositif prévoit des procédures relativement lourdes, indépendamment des itérations déjà évoquées à propos de la préparation du plan de la nation.

Le projet prescrit la consultation des départements, ce qui paraît normal, des partenaires économiques et sociaux et du comité économique et social. A l'Assemblée nationale, il a été proposé de substituer ce comité aux partenaires économiques et sociaux, le Ministre d'Etat s'y est vigoureusement opposé, ceci ne manque pas d'étonner votre commission : en effet, soit les comités économiques et sociaux ont quelque utilité soit il n'en ont point. Cette dernière hypothèse ne recueille pas l'approbation de votre commission, alors que la première thèse semble être celle du Ministre. La complexité semble être recherchée à tous les niveaux.

En ce qui concerne la *cohérence entre les plans des régions et le plan de la nation*, il est précisé que le Gouvernement appréciera ; cette formule est imprécise. Fort opportunément, la commission des finances de l'Assemblée nationale avait proposé que les régions dont le plan ne serait pas reconnu compatible avec celui de la nation, par le Gouvernement, ne puissent souscrire de contrats de plan avec l'Etat. En effet, le contrat de plan est présenté comme le principal moyen de soutien apporté par l'Etat aux plans des régions. Le Gouvernement s'est opposé à cet amendement, et selon les réponses apportées aux interrogations de votre commission, des contrats de plan pourraient être conclus avec des régions qui auraient retenu des objectifs considérés comme contraires au plan national ; ces contrats concerneraient des objectifs reconnus compatibles avec le plan national. Une telle attitude ne paraît pas cohérente : en effet, une région qui obtiendrait des contrats de financement destinés à des opérations entrant dans le champ du plan national pourraient ainsi dégager d'autres ressources pour des programmes radicalement contraires à la politique nationale.

Sans vouloir restaurer une tutelle abolie, votre commission estime qu'il faut éviter que l'Etat contribue peu ou prou, même indirectement, à soutenir des politiques jugées inopportunes dans le cadre du plan national.

### **C/ Un projet qui n'apporte pas de solution nouvelle aux problèmes posés par l'exécution du plan**

Si ce projet apporte une certaine clarification juridique de la notion de contrat de plan, il n'apporte pas de solution réellement nouvelle au problème par le financement pluri-annuel des actions prévues par le plan. En outre, selon la part des crédits budgétaires qui sera affectée annuellement à ces contrats, on ne peut apprécier la portée réelle de ce moyen d'exécution du plan.

#### *1° Une certaine clarification juridique*

En premier lieu, le projet énumère les personnes qui peuvent être parties à un contrat de plan : de telles conventions peuvent être conclues entre l'Etat d'une part, et les régions, les entreprises ou d'autres personnes morales, publiques ou privées. Il y a donc fort peu de limites quant aux catégories de personnes susceptibles d'être parties à un contrat de plan. Ces contrats doivent s'inscrire dans les programmes prioritaires du plan.

Le projet propose, en outre, que l'Etat se soumette à la règle des contrats de droit commun, à savoir qu'il ne peut se délier de ses obligations, contrairement à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Ceci conduit à penser qu'en cas de non-respect des clauses, le co-contractant serait en droit de prétendre à des dommages et intérêts. C'est une innovation importante.

Parallèlement, le projet habilite les régions à signer de tels contrats avec des entreprises ou des personnes morales, publiques ou privées, les contrats régionaux étant soumis aux mêmes règles que les contrats nationaux.

On peut s'interroger sur la légitimité de la réforme proposée ainsi que sur son réalisme. Est-il normal et possible que l'Etat soit dans une situation identique à celle d'une collectivité locale et, surtout, d'une société commerciale ou d'une association, dès lors qu'il s'agit de mettre en œuvre les programmes inscrits dans le plan.

#### *2° Le problème du financement pluri-annuel des actions du plan demeure*

Malgré la volonté du Gouvernement d'assurer une relation étroite entre le plan et la loi de finances, et en dépit des dispositions du projet

de loi, en particulier les articles 3 et 11, on ne trouve pas de moyens nouveaux d'assurer l'exécution financière du plan. Pour atteindre cet objectif, il eut été préférable de modifier l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances qui fixe le principe de l'annualité budgétaire.

A l'évidence, le texte actuel de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 ne permet pas qu'une loi de plan « prévoit l'évolution de certaines dépenses et recettes publiques », cette formulation semblant applicable et visant à déterminer l'évolution des finances publiques sur plusieurs exercices.

Le projet précise que la seconde loi de plan définit des programmes prioritaires auxquels correspond, *notamment*, des autorisations de programme ; cela signifie-t-il indirectement que ces programmes comportent également des dépenses ordinaires ? De telles dispositions ne sont pas en concordance avec l'ordonnance précitée.

L'Assemblée nationale, manifestement consciente des problèmes posés en la matière, a tenté d'y apporter une solution en ce qui concerne les contrats de plan. Elle a adopté, à l'article 11, un amendement selon lequel les dotations en capital, subventions, prêts, garanties d'emprunt, agréments fiscaux et toutes aides financières sont accordés en priorité par l'Etat dans le cadre des contrats de plan, dans la limite des autorisations de programme incluses dans la seconde loi de plan ou dans la loi de finances de l'année. Il s'agit d'un palliatif qui n'apporte pas de véritable solution au problème posé et qui n'est pas rigoureusement en accord avec l'ordonnance de 1959 ; en effet, celle-ci précise que les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année ; or, ce projet prétend fixer une limite alternative aux engagements de l'Etat : soit celle de la loi de finances de l'année, soit celle des autorisations de programme de la seconde loi de plan. Cette dernière branche de l'alternative n'est pas conforme à l'article 2 de l'ordonnance de 1959. De plus, on doit relever que les agréments fiscaux qui entraînent une diminution des recettes de l'Etat, ne sont pas budgétairement de même nature que les autorisations de programme, il y a donc là une autre contradiction.

Vu la hiérarchie des normes, confirmée de nombreuses fois par le Conseil constitutionnel, à savoir qu'une loi ordinaire doit être conforme non seulement à la Constitution mais aux lois organiques, les dispositions du projet de loi ne sont pas, sur ce point, satisfaisantes.

L'application des engagements du plan et la mise en œuvre des programmes dépendront donc de la volonté politique et non des dispositions du texte en discussion qui n'apportent aucune réponse au problème posé par l'annualité des budgets, alors que le plan concerne des périodes quinquennales.

De plus, il est très malaisé d'apprécier la portée pratique des contrats de plan tant qu'on ignore la part du budget de l'Etat que le Gouvernement envisage d'y consacrer pendant le IX<sup>e</sup> plan. Si celle-ci était importante, les chances de réalisation seraient encore plus minces car ces contrats représenteraient une charge permanente relativement lourde dans les financements publics et donc exposée aux aléas de la conjoncture.

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### **TITRE PREMIER**

#### **Le plan de la nation**

##### **Article Premier**

##### **Définition du plan de la nation**

Cet article définit de façon très synthétique le contenu et les modalités d'élaboration du plan de la nation. Il précise que ce document détermine des choix stratégiques et des objectifs à moyen terme de développement économique, social et culturel. Par rapport aux dispositions actuellement en vigueur, ce texte vise à étendre la planification au domaine culturel. Le Gouvernement précise que ce terme doit être étendu de façon large.

Le Gouvernement entend augmenter le nombre des agents économiques participant à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan ; en outre, le domaine de celui-ci sera étendu à la défense et la dimension internationale des problèmes économiques et sociaux sera prise en compte plus largement que dans le passé. Le Gouvernement se propose de mettre en place des groupes de travail à long terme — ceci n'est pas à proprement parler une nouveauté — et il veut également assurer une plus grande cohérence entre la politique économique et la diplomatie.

Le plan fixe, en outre, les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs définis. L'Assemblée nationale a substitué à l'expression plan national celle de plan de la nation.

Cet article rappelle le principe selon lequel le Conseil économique, les partenaires sociaux et économiques et les régions sont associés à l'élaboration du plan.

Ceci ne fait que confirmer soit des textes en vigueur, soit une pratique en usage depuis de nombreuses années. En effet, en application de la Constitution (art. 70), le Conseil économique et social est obligatoirement consulté sur les projets de loi relatifs au plan.

D'autre part, la loi du 2 mars 1982 prévoit que le conseil régional concourt, par ses avis, à l'élaboration du plan.

Enfin, depuis fort longtemps, les commissions de préparation du plan regroupent des représentants des principaux acteurs de la vie économique.

En définitive, contrairement à ce que prétend le Gouvernement, ce projet ne comporte aucune innovation fondamentale, sauf en ce qui concerne la référence au domaine culturel.

L'extension du plan à la défense ne résulte pas du dispositif de l'article premier.

Le texte initial précisait que le plan se compose de deux lois, cette disposition a été opportunément supprimée par l'Assemblée nationale.

Cet article de principe n'appelle pas d'autres observations de la part de votre commission, qui vous propose de l'adopter **sans modification.**

#### Article additionnel après l'article premier

#### **Délégation parlementaire pour la planification**

Sur proposition de M. Michel Couillet et des membres du groupe communiste et de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel après l'article 5 tendant à instituer une délégation parlementaire de la planification ayant pour mission de suivre la préparation et l'exécution du plan.

Votre commission constate que cet article additionnel ne trouve pas sa place dans le chapitre II du titre premier, qui traite de la procédure d'élaboration et d'adoption du plan, alors qu'une mission de suivi de l'exécution du plan est confiée à cette délégation.

En outre, il paraît préférable qu'une telle institution figure au début, après l'article premier parmi les dispositions générales relatives au plan de la nation.

Votre commission considère que la création d'une telle délégation ne doit en aucun cas restreindre les pouvoirs des commissions permanentes, tels qu'ils résultent de la Constitution et des règlements des assemblées ; cependant, compte tenu de la nouvelle importance que le Gouvernement entend donner au plan, votre commission n'est pas hostile à l'institution d'une telle délégation, si celle-ci a pour tâche de mieux informer le parlement de l'élaboration et de l'exécution du plan ; à cet égard, le texte de l'article 5 bis adopté par l'Assemblée nationale n'est pas très précis.

Votre commission estime d'autre part que la parité entre les deux Assemblées doit être respectée au sein d'une telle délégation. Bien qu'elle soit très attachée au principe de proportionnalité, votre commission estime qu'une telle règle ne doit pas figurer dans la loi, elle est de la compétence propre de chaque Assemblée.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission vous propose une nouvelle rédaction sur ce point et vous demande d'**adopter l'article additionnel** après l'article premier qu'elle vous soumet.

## CHAPITRE PREMIER

### LE CONTENU DU PLAN DE LA NATION

Ce chapitre détermine, du point de vue formel, le contenu du plan de la nation.

Celui-ci comportera une première loi déterminant la stratégie, les objectifs pour cinq ans, ainsi que les actions prévues pour réaliser ceux-ci, une seconde loi fixera les mesures d'application et comportera des autorisations de programme.

Après deux ans d'exécution du plan, elle pourra être modifiée par une loi de plan rectificative, adoptée selon la même procédure.

#### Art. 2

##### **La première loi de plan**

Cet article indique le contenu de la première loi de plan et précise les formes selon lesquelles celles-ci est adoptée. Le texte complète les dispositions de l'article premier selon lesquelles le plan détermine les choix stratégiques et les objectifs en prévoyant que la première loi de plan fixe les grandes actions proposées pour atteindre les objectifs fixés.

Cette loi approuve un rapport préparé par le Gouvernement sur la base des travaux et des consultations menées par la commission nationale de planification, chargée de préparer le plan.

L'article énumère en outre des domaines pour lesquels le rapport annexé à la première loi de plan peut formuler des recommandations. Le premier domaine est celui des négociations entre les partenaires sociaux, le second, celui des accords internationaux. Une telle formule ne peut recueillir l'agrément de votre commission. De deux choses, l'une : s'il s'agit d'une simple possibilité, et non d'une obligation, le texte n'a aucune portée pratique ; si l'on entend instituer une obligation, celle-ci n'est pas fondée : en effet on ne saurait ainsi remettre en cause le principe de libre négociation entre les partenaires sociaux et économiques pour les contraindre à mettre en œuvre les objectifs du plan. Il serait encore plus anormal que le Parlement émette des recommandations dans une matière qui est de la compétence exclusive du Président de la République, le Parlement étant seulement habilité à autoriser la ratification des traités et des accords internationaux. Ces observations conduisent votre commission à vous proposer à cet article plusieurs amendements.

Pour le premier alinéa, elle a adopté un amendement rédactionnel tendant à remplacer le terme « escomptés » par celui d'« attendus » qui paraît plus opportun.

Le deuxième alinéa recèle une ambiguïté que votre commission souhaite lever. La rédaction proposée permet de penser que le rapport préparé par le Gouvernement doit rester dans le cadre des travaux et des consultations de la commission nationale de planification, or il serait anormal que l'initiative gouvernementale ne puisse s'exercer pleinement au motif que la commission précitée n'ait pas traité tel ou tel sujet ou a formulé une recommandation qui ne recueille pas un avis favorable du Gouvernement. Sans méconnaître l'intérêt des procédures consultatives, bien au contraire — votre commission a déjà exprimé son point de vue sur cette question — il est indispensable de rappeler très clairement que le Gouvernement doit prendre connaissance des travaux et des avis de la commission, tout en conservant sa pleine liberté. C'est à lui qu'il appartient de proposer au Parlement les choix fondamentaux, quelles que soient les opinions émises par les instances consultatives. Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission vous propose un amendement selon lequel le Gouvernement préparera le rapport précité *au vu* des travaux de la commission nationale de planification.

Votre commission vous propose enfin de supprimer les deux derniers alinéas de cet article — le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale proposait les mêmes suppressions — en rai-

son du principe de libre négociation entre les partenaires sociaux et pour respecter la répartition des compétences entre le Parlement et le Président de la République dans le domaine des accords internationaux. En outre, la formule « tenant compte de l'action des Communautés européennes » ne paraît pas opportune. Il conviendrait plutôt de rappeler le nécessaire respect des traités communautaires, mais il va de soi que la politique économique de la France ne doit pas être contraire aux règles communautaires.

Sous réserve des observations précédentes, et des **amendements** qu'elle vous soumet, votre commission vous demande d'**adopter** cet article.

### Art. 3

#### **La seconde loi du plan**

Cette loi qui a le caractère d'une loi ordinaire, détermine les mesures d'application du plan. Sur ce point, l'Assemblée nationale a amendé le projet initial qui prévoyait notamment que la seconde loi de plan organise les moyens publics et privés, ce qui pouvait donner à penser que la planification serait désormais impérative. Selon le texte du Gouvernement, la seconde loi de plan, devait également constater les accords internationaux intervenus depuis l'adoption du rapport annexé à la première loi de plan. Ces suppressions sont opportunes, elles ne règlent cependant pas l'ensemble des problèmes posés par l'article 3. Comment admettre que le dispositif de la seconde loi de plan prévoit l'évolution de certaines dépenses et recettes publiques et les moyens indispensables au financement d'actions nouvelles ? Comment une telle loi pourrait-elle définir des programmes prioritaires d'exécution auxquels correspondent notamment des autorisations de programme.

Parmi les mesures juridiques figurant dans la seconde loi de plan certaines seront nécessairement de compétence réglementaire. Quant au financement, la loi ordinaire ne peut transgresser les règles fixées par l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances, les montants des dépenses et des recettes publiques ainsi que leurs affectations ne peuvent être décidées indépendamment des règles définies par cette ordonnance.

Tout en approuvant l'esprit qui sous-tend cette seconde loi de plan, votre commission a estimé indispensable de modifier la rédaction de ce texte afin de limiter les contradictions avec la Constitution ou l'ordonnance précitée. C'est pourquoi elle vous propose un **amendement** tendant à modifier les quatre premiers alinéas de cet article. Votre commission suggère que la seconde loi de plan tende à approuver un rapport énonçant les mesures d'application du plan et définissant des programmes prioritaires, étant entendu que la seconde loi de plan est également une loi de programme regroupant les autorisations de programme correspondant à ces programmes.

Cette formule ne peut cependant interdire l'adoption de plusieurs lois de programme tendant à mettre en œuvre le plan. Il serait en effet illusoire de prétendre limiter l'initiative législative en ce domaine. Certes, il est préférable qu'une seule loi de programme soit promulguée pour l'ensemble des programmes prioritaires du plan, mais rien ne peut contraindre le Gouvernement, ni le Parlement, à procéder ainsi.

Cet article propose d'autre part que la seconde loi de plan indique l'objet et la portée des contrats de plan que l'Etat souscrira avec les régions. Ces contrats sont présentés comme un instrument privilégié d'exécution du plan ; il est souhaitable qu'il soit effectivement présenté au Parlement, mais celui-ci ne peut se prononcer par un vote sur de tels contrats ; aussi, votre commission vous propose d'inclure ces projets de contrats dans le rapport annexé à la seconde loi de plan.

Le sixième alinéa de l'article 3 rappelle les dispositions en vigueur de la loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Cette disposition ne paraît pas indispensable. On peut seulement considérer qu'elle facilite peut-être la lisibilité du présent projet.

Le dernier alinéa de cet article comporte une disposition singulière : la seconde loi de plan ne peut être modifiée qu'après deux ans d'exécution du plan par une loi de plan rectificative, préparée et adoptée dans les mêmes conditions. Selon les principes de notre droit, une loi en vigueur peut, à tout moment, être modifiée par une loi postérieure. Le dernier alinéa de cet article est donc inopportun. Votre commission vous propose donc un **amendement** de suppression.

Sous réserve des observations qui précèdent et des **amendements** qu'elle vous soumet, votre commission vous demande d'**adopter** cet article.

Art. 4

**Intégration des lois de programme aux lois de plan**

Le projet initial, proposait que toute loi de programme ou de programmation soit adoptée dans la seconde loi de plan ou dans une loi de plan rectificative. Il précisait en outre que la seconde loi, relative au IX<sup>e</sup> plan, intégrera les lois de programme et de programmation en vigueur à la date de sa promulgation.

L'Assemblée nationale a modifié le texte. Elle a supprimé le premier alinéa et elle adopté une rédaction modifiée du deuxième alinéa.

Ce texte appelle plusieurs observations.

En premier lieu, il vise les lois de programme et de programmation, comme s'il s'agissait de deux catégories de lois bien connues. Si tel est le cas, pour les lois de programme, il n'en est pas de même pour les lois de programmation. En effet, les lois de programme sont prévues par l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances et on dénombre aujourd'hui quelques 20 lois de programme depuis le début de la V<sup>e</sup> République. En revanche, de lois de programmation à proprement parler, il n'y en a point ; certes il y a la loi portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982, mais ce texte ne comporte pas d'autorisations de programme dans son dispositif. Elle approuve un rapport sur la programmation des dépenses militaires en crédits de paiement. L'autre exemple que l'on peut citer est celui du projet de loi concernant la recherche, actuellement en discussion, à propos duquel un large débat s'est instauré au Sénat. Il faut encore une fois rappeler que l'ordonnance de 1959 ne permet pas de fixer des engagements pluri-annuels autres que ceux qu'elle énonce.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale pour l'article 4 prévoit que la seconde loi de plan intègre les lois de programme en vigueur à sa promulgation. Ceci revient à dire qu'une loi prend acte d'une autre loi. La formule est singulière. Dès lors qu'une loi de programme a été promulguée, elle est « parfaite ». La seconde loi de plan ultérieure ne peut rien y ajouter. On comprend le souci des auteurs de regrouper dans un seul document les instruments de mise en œuvre du plan, mais ce formalisme ne peut être satisfait par la voie législative, une loi ne peut être la copie d'une loi en vigueur, sauf à transformer notre système législa-

tif en une série de poupées russes. Le problème est le même pour les lois de programme adoptées après la promulgation de la seconde loi de plan et qui devrait faire l'objet d'une loi de plan rectificative, soumise à une procédure particulière, notamment à l'avis de la commission nationale de planification. Que se passerait-il si l'avis de la commission était défavorable ou si la loi de plan rectificative n'était pas adoptée ? Juridiquement, rien, puisque la loi de programme serait en vigueur et que la loi de plan rectificative n'aurait aucune utilité, sinon de faire apparaître des contradictions ou d'alimenter peut-être une contestation de la légitimité du Parlement.

On a voulu s'inspirer des lois de finances rectificatives qui modifient la loi de finances en vigueur mais le schéma est différent. En effet, dans le premier cas, il y a seulement deux textes : la loi de finances initiale modifiée par la loi de finances rectificative. Dans le deuxième cas, on recense la loi de plan, une loi de programme qui ne modifie pas explicitement la loi de plan et une loi de plan rectificative, pour prendre acte de la loi de programme intermédiaire. Si l'on entend procéder à une mise à jour permanente du plan, il serait plus opportun de proposer une loi de programme modifiant la seconde loi de plan dans ses dispositions présentant le caractère de loi de programme, ceci étant rendu possible par la nouvelle rédaction que votre commission vous a proposé à l'article 13 du projet.

Selon le principe général en vertu duquel une loi en vigueur peut être modifiée à tout moment par une loi postérieure — ceci a déjà été dit précédemment — la seconde loi de plan pourrait donc être modifiée. En conséquence, il ne paraît pas souhaitable de maintenir les dispositions de l'article 4 : leur spécificité n'est pas justifiée et la solution au problème réside dans un principe de notre droit. Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission vous propose de **supprimer** cet article.

## CHAPITRE II

### **LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION ET D'ADOPTION DU PLAN DE LA NATION**

#### Art. 5

#### **Commission nationale de planification**

Cette commission est présentée par le Gouvernement comme le principal instrument de la démocratisation du plan. Elle a pour tâche d'organiser des consultations nécessaires à l'élaboration du plan. Elle est également habilitée à veiller à l'exécution de celui-ci. Ces avis et recommandations sont rendus publics.

Le texte initial prévoyait que les travaux de la commission seraient la base des choix effectués par le Gouvernement ; cette formulation n'a pas été retenue dans le texte adopté par l'Assemblée nationale. Par rapport au système appliqué pour les plans précédents, la principale différence est le caractère permanent de cette commission, dans laquelle on souhaite regrouper des délégués chargés de présenter les observations de leurs mandants en plus des personnalités choisies en raison de leur compétence.

Certes, ceci ne figure pas dans le dispositif, mais cette explication éclaire les intentions du Gouvernement.

Rappelons que le Conseil économique et social est constitué pour partie de représentants ès-qualité de diverses organisations professionnelles, syndicales ou associatives.

Si les membres de la commission nationale de planification étaient désignés dans les mêmes conditions, cette dernière deviendrait en quelque sorte un concurrent du Conseil économique et social ; la principale différence résidant dans le fait que chacune des 26 régions sera représentée dans ladite commission. Le texte précise que la présidence appartient au ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire, les rapporteurs étant le commissaire au plan et le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Un décret en Conseil d'Etat fixera la composition et le fonctionnement de la commission. Le texte comporte une énumération des catégories représentées au sein de la commission, la liste n'étant pas limitative.

Votre commission vous propose d'**amender** le premier alinéa de cet article afin de préciser les compétences de la commission en ce qui concerne l'exécution du plan. Le terme « veiller » ne lui paraissant pas très précis, elle estime préférable que la commission soit habilitée à *émettre des avis* sur l'exécution du plan. De plus, la *publicité obligatoire* des avis et recommandations de la commission nationale ne paraît *pas opportune* : cette procédure serait lourde car elle s'ajouterait aux avis éventuels du Conseil économique et aux débats parlementaires ; de plus, on peut craindre que l'obligation de rendre publiques toutes les observations de la commission ne conduise à favoriser des retards dans la procédure.

D'autre part, votre commission vous propose un **amendement** tendant à prévoir que les professions libérales seront représentées au sein de la commission nationale de planification.

Sous réserve des observations qui précèdent et des **amendements** qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'**adopter** cet article.

#### Art. 5 bis (nouveau)

#### Délégation parlementaire de la planification

Le problème traité par cet article a fait l'objet d'un article additionnel après l'article premier, que votre commission vous a précédemment proposé. En conséquence, elle vous demande de **supprimer** le présent article.

Art. 6

**Saisine de la commission nationale de planification  
et consultation des régions**

Cet article propose une procédure consultative particulièrement longue et complexe pour l'élaboration de la première loi de plan.

Le Gouvernement consulte les régions avant d'établir un document d'orientation dont la commission nationale de planification est saisie. Ce document sert « de base » à l'élaboration du projet de la première loi de plan. Il est adressé pour information aux régions. Dans le même temps, la commission nationale de planification reçoit de la part de chaque région un document présentant ses priorités de développement des activités productives.

Il résulte de ce texte que les régions devront apporter deux contributions au plan national lors de la première phase d'élaboration de celui-ci et qu'elles devront en outre prendre connaissance du document d'orientation remis par le Gouvernement à la commission nationale.

Cette procédure est particulièrement lourde pour les régions. Malgré le désir du ministre d'Etat de restreindre aux strictes priorités les documents de préparation du plan, il y a fort à parier que chaque région aura à cœur de présenter ses demandes de la façon la plus précise possible, afin que celles-ci soient prises en considération dans le document final.

Il n'est pas évident que les contributions des régions à la préparation du plan national soient directement utilisables pour préparer le plan de la région. Il s'ensuit qu'une charge de travail très importante risque de peser sur les instances régionales.

Au premier alinéa de cet article, votre commission vous propose en premier lieu un **amendement** rédactionnel tendant à préciser que le texte traite de la commission nationale de planification, c'est une simple coordination.

Elle vous propose d'autre part un **amendement** rédactionnel pour la deuxième phrase de cet alinéa.

Votre commission vous propose un **amendement** modifiant le deuxième alinéa de cet article afin de préciser que les régions ne sont pas obligées de remettre à la commission nationale un document présentant leurs priorités de développement des activités productives. Les régions qui le souhaitent auront la faculté de se prévaloir de cette possibilité, mais il n'y a aura pas de contrainte.

Sous réserve de ces observations et des **amendements** qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'**adopter** cet article.

## Art. 7

### **Elaboration de la première loi de plan**

Selon cet article, la commission nationale de planification doit terminer ses travaux un an au moins avant l'entrée en vigueur du plan.

Après avoir pris connaissance des avis de recommandations de cette commission, le Gouvernement élabore un projet de première loi de plan soumis au Conseil économique puis au Parlement au début de la seconde session ordinaire précédant l'entrée en vigueur du plan.

L'ensemble de cet article fixe des règles relevant normalement de la compétence gouvernementale, sauf en ce qui concerne l'avis du Conseil économique et social prescrit par la Constitution. Les délais fixés par ce texte ne sont pas assortis de sanctions au cas où le Gouvernement ne les respecterait pas et il pourrait les modifier par un texte réglementaire ultérieur après saisine du Conseil constitutionnel.

Il ne faut donc pas se leurrer quant à la force obligatoire des dispositions de cet article que votre commission s'est seulement contentée d'**amender** sur deux points. Au premier alinéa, elle a tout d'abord adopté un amendement de coordination tendant à préciser qu'il s'agit de la commission nationale de planification ; elle a d'autre part adopté un **amendement** supprimant la référence à la saisine du Conseil économique et social qui est de droit.

Sous réserve de ces observations et des **amendements** qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'**adopter** cet article.

Art. 8

**Elaboration de la seconde loi de plan**

Le projet de seconde loi de plan est soumis à la commission nationale de planification qui doit faire connaître ses recommandations au moins quatre mois avant l'entrée en vigueur du plan.

Il est également transmis aux régions dès la saisine de la commission nationale. Ce projet est soumis au Conseil économique et social, puis au Parlement, au début de la première session ordinaire de l'année précédant l'entrée en vigueur du plan.

Votre commission vous propose un **amendement** tendant à substituer aux deux premiers alinéas du texte un alinéa regroupant les dispositions relatives à la commission nationale et à la transmission aux régions ; cet amendement supprime la référence au Conseil économique et social pour les mêmes raisons qu'à l'article 7 du projet. Cet amendement comporte des modifications rédactionnelles.

En premier lieu, il substitue à l'expression « l'avant-projet » les mots « de projet » ; dans la Constitution, seul le terme projet de loi est employé, notamment à propos des compétences du Conseil économique et social, même si selon l'usage courant on emploie l'expression d'avant-projet.

En second lieu, par coordination avec les dispositions de l'article 5, il convient de viser les avis de la commission nationale de planification.

On doit bien évidemment souligner que le délai inscrit dans cet article ne constitue qu'une obligation morale.

Comme pour l'article 7, on peut d'ailleurs s'interroger sur les modalités d'application de ces dispositions au cas où la commission nationale de planification n'aurait pas été saisie par le Gouvernement quatre mois avant l'entrée en vigueur du projet de loi.

Sous réserve de ces observations et de l'**amendement** qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'**adopter** cet article.

Art. 9

**Rapport annexé au projet de loi de finances**

Le projet comporte deux articles relatifs au contrôle de l'exécution du plan. L'un concerne un rapport annexé au projet de loi de finances, préparé conjointement par les ministres compétents respectivement chargés du plan et du budget et décrivant les financements publics proposés pour exécuter le plan. L'autre rapport rend compte de l'ensemble des actions engagées au cours de l'exercice échu pour exécuter le plan. La commission des finances de l'Assemblée nationale avait initialement proposé de fusionner ces deux rapports en un seul ; il n'en a pas été ainsi décidé.

Votre commission ne peut manquer de souligner la lourdeur du procédé proposé par le Gouvernement qui sera conduit à établir deux rapports ; l'un en annexe du projet de loi de finances pour expliquer la cohérence entre le projet de budget et le plan, l'autre étant déposé à l'ouverture de la seconde session ordinaire pour décrire les conditions d'exécution de l'ensemble des actions du plan.

*Votre commission ne peut que se féliciter de l'engagement du Gouvernement d'établir une réelle cohérence entre le plan et le projet de loi de finances. Elle s'interroge cependant sur la difficulté de cet exercice. A cet égard, le rapport qui sera annexé au projet de loi de finances pour 1983 sera particulièrement intéressant, bien que le plan intérimaire n'ait pas, tant s'en faut, le degré de précision du futur IX<sup>e</sup> Plan tel que le Gouvernement souhaite le voir adopté et mis en œuvre.*

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

### CHAPITRE III

## L'EXÉCUTION DU PLAN NATIONAL ET LES CONTRATS DE PLAN

#### Art. 10

#### Définition des contrats de plan

L'Assemblée nationale a modifié et complété le texte initialement proposé par le Gouvernement pour cet article. Il est prévu que des contrats pourront être conclus entre l'Etat d'une part, les régions, les entreprises et, le cas échéant, d'autres personnes morales, publiques ou privées d'autre part. Ces contrats prévoient des engagements réciproques des parties en vue d'exécuter le plan et ses programmes prioritaires et portent sur les domaines dans lesquels les actions décidées par les partenaires de l'Etat peuvent contribuer à la réalisation d'objectifs conformes à ceux du plan de la nation.

Plusieurs alinéas ont été ajoutés afin de préciser les règles applicables aux *contrats de plan liant l'Etat aux régions* ; ces instruments étant présentés comme la clé de voûte du système d'exécution du plan. Le cadre retenu est complexe : en effet, on prévoit un contrat définissant l'objet et la portée des actions que l'Etat et la région veulent mener conjointement, le contrat étant explicité ultérieurement par plusieurs accords contractuels correspondant à la durée du plan. Ces accords contractuels définiront les moyens mis en œuvre pour exécuter le contrat de base.

Les régions seront obligatoirement informées des projets de contrats concernant les collectivités territoriales ou les personnes morales, publiques ou privées autres que les régions ou les entreprises, dès lors qu'elles sont territorialement concernées.

L'Assemblée nationale a quelque peu modifié les dispositions du texte initial concernant les entreprises publiques pour lesquelles il est précisé que les contrats de plan incluent une définition des principales orientations stratégiques de chaque firme en mettant en évidence la cohérence de celles-ci avec les objectifs du plan. Il est en outre prévu une information des institutions représentatives du personnel à propos de ces contrats.

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale pour le premier alinéa de l'article donne à penser que les collectivités territoriales n'auront qu'un rôle mineur dans les contrats de plan. C'est pourquoi votre commission vous propose un **amendement** reprenant, sur ce point, une rédaction proche du projet de loi initial qui lui paraît préférable. De plus, il ne paraît pas utile de préciser que les contrats peuvent être conclus avec des personnes morales, publiques ou privées, l'expression personnes morales paraît suffisante.

Le deuxième alinéa ajouté par l'Assemblée nationale ne semble pas utile. En effet, il est évident qu'on ne peut conclure un accord que dans la mesure où il concerne un domaine dans lequel on exerce une activité. D'autre part, selon ce texte, des contrats de plan peuvent être conclus dès lors que des actions décidées par le co-contractant de l'Etat *peuvent* contribuer à la réalisation d'objectifs conformes à ceux du plan de la nation. Cette expression est beaucoup trop vague ; la conclusion de contrats de plan doit permettre la réalisation d'objectifs entrant précisément dans le cadre du plan. Votre commission vous propose donc de **supprimer** cet alinéa.

En ce qui concerne les contrats de plan entre l'Etat et les régions, bien que la formule d'un « contrat cadre » suivi d'accords particuliers lui paraisse complexe, votre commission ne propose pas de modification sur ce point.

En revanche, elle estime nécessaire d'**amender** le troisième alinéa de l'article afin d'indiquer que le contrat de plan définit des actions que l'Etat et les régions s'engagent à mener conjointement, l'expression selon laquelle le contrat définit « l'objet et la portée des actions » ne lui paraissant claire.

Votre commission vous propose d'autre part un **amendement** rédactionnel ayant pour objet de fusionner la substance des cinquième et sixième alinéas de l'article qui ont tous deux pour objet l'information des régions des projets de contrats concernant des personnes établis sur leur territoire.

Enfin, votre commission vous propose un **amendement** rédactionnel tendant à supprimer une amphibologie dans la deuxième phrase du dernier alinéa de cet article.

Sous réserve des observations formulées précédemment et des **amendements** qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'**adopter** cet article.

## Art. 11

### **Régime des contrats de plan**

Cet article fixe les principes du régime juridique des contrats de plan et énonce les règles relatives à leur exécution en ce qui concerne l'Etat.

Un décret en Conseil d'Etat fixera la procédure de conclusion de ces conventions. Celles-ci seront dérogatoires au droit commun des contrats administratifs puisqu'elles ne pourront être rompues unilatéralement par l'Etat avant leur date normale d'expiration que dans des formes et selon des conditions prévues par le contrat lui-même. L'Etat ne pourra faire usage de son pouvoir régalién dans la mise en œuvre de ces contrats.

L'Etat ne pouvant être engagé financièrement au-delà de l'exercice budgétaire sous réserve des autorisations de programme et des lois de programme, cette disposition a pour effet de créer, au profit des co-contractants de l'Etat, le droit de prétendre à des indemnités au cas où l'Etat ne respecterait pas ses engagements.

Ainsi qu'on l'a souligné dans l'exposé général, aucune modification de l'ordonnance relative aux lois de finances n'étant proposée, on ne peut ainsi instituer une exception au principe de notre droit budgétaire. Or, tel est précisément l'objet du deuxième alinéa de cet article. Celui-ci prévoit que les dotations en capital, subventions, prêts, garan-

ties d'emprunt, agréments fiscaux et toutes aides financières sont attribuées en priorité par l'Etat dans des contrats de plan dans la limite des lois de programme destinées à exécuter le plan ou dans la limite des autorisations de programme de l'année. Cet alinéa appelle deux observations. Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans la limite des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année. Le début du deuxième alinéa n'est donc pas convenable puisqu'il crée une alternative entre les lois de programme et les autorisations de programme de la loi de finances de l'année.

De plus, sont visés les agréments fiscaux ; or, ceux-ci sont d'une autre nature. Enfin, il est fait référence à toutes autres aides financières ; cette formule est beaucoup trop générale.

Votre commission vous propose donc un **amendement** tendant à limiter les moyens d'exécution des contrats de plan aux seules possibilités offertes par la loi organique et prendre acte l'engagement moral du Gouvernement d'inscrire en priorité dans le projet de budget les dotations affectées aux contrats de plan.

Sous réserve des observations qui précèdent et de l'**amendement** qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'**adopter** cet article.

## Art. 12

### **Rapport d'exécution du plan**

Ce texte prévoit le dépôt par le Gouvernement, sur le Bureau des assemblées, d'un rapport décrivant l'effort d'exécution du plan et rendant compte de la mise en œuvre des contrats de plan. Il est précisé que ce rapport est établi après consultation de la commission nationale de planification et soumis pour avis au Conseil économique et social. A partir de la deuxième année d'exécution du plan, il comporte un bilan détaillé des résultats ; il est annexé éventuellement à la loi de plan rectificative.

Compte tenu des compétences consultatives sur le suivi du plan conférées à la commission nationale de la planification par l'article 5,

vosre commission n'a pas modifié le projet sur ce point. En revanche, il ne lui paraît pas utile que ce rapport soit transmis au Conseil économique et social. La procédure est déjà complexe et ne doit pas être alourdie à l'extrême. A cet effet, votre commission vous propose un **amendement** de suppression de la deuxième phrase du deuxième alinéa de cet article.

Sous réserve de ces observations et des **amendements** qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'**adopter** cet article.

Par coordination avec les dispositions proposée pour l'article 3, votre commission vous présente un **amendement** visant à supprimer la deuxième phrase du dernier alinéa de cet article.

## TITRE II

### LES PLANS DES RÉGIONS

#### Art. 13

#### Définition du plan de la région

Par coordination avec le texte de l'article premier, il est proposé que le plan de la région détermine les objectifs à moyen terme de développement économique, social et culturel de la région. L'Assemblée nationale a supprimé la référence aux choix stratégiques. Ceci paraît opportun. En effet, la stratégie est une compétence du Gouvernement et non de chacune des régions.

Parallèlement au plan national, le plan de la région sera assorti de programmes d'exécution mis en œuvre directement ou par voie contractuelle soit avec l'Etat, soit avec d'autres collectivités : les départements, les communes, d'autres régions, les entreprises publiques ou privées ou toute autre personne morale.

Les contrats Etat-région seront un instrument privilégié de mise en œuvre du plan national mais aussi des plans régionaux, telle est du moins l'intention du gouvernement. Mais la conséquence normale de

la décentralisation est que les régions concluent également des contrats avec les collectivités territoriales, les entreprises ou toute personne morale, pour appliquer leur propre plan. Votre commission souligne la complexité des procédures envisagées ; elle a cependant accepté cet article sous réserve d'un **amendement** de forme. Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit que des contrats pourront être conclus entre les régions, les départements et les communes, les entreprises privées ou publiques et toute autre personne morale. Cette rédaction pourrait conduire à penser que les régions seront obligées de conclure de tels contrats, ce qui serait inopportun. Votre commission vous propose donc de modifier la rédaction sur ce point.

Sous réserve des observations qui précèdent et de l'**amendement** qu'elle vous soumet, votre commission vous demande d'**adopter** cet article.

#### Art. 14

#### **L'élaboration des plans régionaux**

Chaque conseil régional déterminera la procédure d'élaboration et d'approbation de son plan. Cependant, la loi prévoit des consultations obligatoires : les départements, le comité économique et social régional, les partenaires économiques et sociaux de la région.

L'Assemblée nationale a adopté un alinéa complétant le texte : la région **pourra** consulter chaque entreprise publique ou groupe d'entreprises publiques implanté sur son territoire sur ses projets au cours de la période du plan.

Le deuxième alinéa de cet article institue un délai obligatoire pour qu'une région puisse prétendre à un contrat de plan avec l'Etat. Son plan doit être approuvé au plus tard trois mois après la date de promulgation de la seconde loi de plan. Cette disposition est utile si l'on veut assurer une réelle coordination au moins chronologique entre le plan national et les plans régionaux.

Votre commission vous propose d'amender cet article sur deux points. En premier lieu, quant aux consultations obligatoires préalables à l'élaboration et à l'approbation du plan, votre commission vous propose un **amendement** tendant à supprimer la référence aux parte-

naires économiques et sociaux de la région. Elle estime que cette consultation fait double emploi avec celle du comité économique et social régional sauf à considérer que cette dernière institution est dépourvue de toute utilité. Il ne semble pas souhaitable d'instituer dans tous les domaines des états généraux permanents alors que des institutions ont des compétences consultatives définies par la loi.

En second lieu, votre commission vous propose de **supprimer** le deuxième alinéa de cet article ; il ne crée pas d'obligation — la région peut consulter —. D'autre part, pourquoi limiter cette faculté aux entreprises publiques ? Enfin, pourquoi inscrire dans la loi une telle possibilité, alors que chaque région pourra de son propre chef consulter qui elle entend, entreprise publique ou privée, organisme consultatif, association, etc. Le conseil régional peut s'entourer de tous les avis qui lui paraissent nécessaires pour l'élaboration du plan de la région. Cette disposition alourdit donc inutilement un texte déjà complexe ; votre commission vous demande d'adopter l'amendement de suppression qu'elle vous propose.

Sous réserve des observations qui précèdent et des **amendements** qu'elle vous soumet, votre commission vous demande d'**adopter** cet article.

## Art. 15

### **Exécution des plans régionaux**

Il prévoit que le plan de la région indiquera l'objet et la portée du contrat de plan que la région propose de souscrire avec l'Etat. (Ces dispositions correspondent à celles du 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 3 tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale).

D'autre part, la région a la faculté de conclure des contrats régionaux soumis aux mêmes règles que les contrats nationaux, en particulier quant à l'engagement de la région à l'égard de son partenaire. Celle-ci, comme l'Etat, ne pourra faire usage d'un pouvoir régalien.

Ces contrats régionaux pourront être conclus avec d'autres régions ou avec d'autres personnes morales, publiques ou privées. Lorsqu'ils concernent des entreprises, les institutions représentatives

du personnel seront informées préalablement à la conclusion du contrat, l'exécution de celui-ci fera également l'objet d'une information de ces institutions.

Par coordination avec les dispositions adoptées à l'article 3, votre commission vous propose un **amendement** tendant à supprimer la référence à la portée du contrat dans le premier alinéa de cet article, car elle voit mal la signification précise du terme « portée » dans le contexte.

Sous réserve de ces observations et de l'**amendement** qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'**adopter** cet article.

## Art. 16

### **Cohérence entre les plans des régions et la planification**

Cet article prévoit la communication des plans des régions au ministre du plan dès leur adoption, la cohérence de ces documents est **appréciée** par le gouvernement sur un rapport du ministre compétent.

Votre commission ne peut que répéter ses inquiétudes plusieurs fois exprimées par le Sénat en ce qui concerne la cohérence entre les plans des régions et le plan national ; de plus, la cohérence entre les plans régionaux doit également être prise en compte ; or, ceci n'apparaît pas clairement dans le texte du projet. Enfin, en cas de contradiction, aucune sanction n'est prévue.

Le Gouvernement motive sa position par son refus de remettre en place une nouvelle forme de tutelle.

La commission des finances de l'Assemblée nationale avait adopté un amendement prévoyant que les régions dont le plan n'est pas reconnu compatible avec celui de la nation par le Gouvernement, ne peuvent souscrire des contrats de plan avec l'Etat.

Aux questions formulées par votre commission sur ce point, le ministre d'Etat a répondu qu'un contrat de plan ne serait vraisemblablement pas conclu lorsqu'il affectera un domaine pour lequel les options de la région ne sont pas en conformité avec celles du plan national ; mais il n'est pas exclu que des accords soient conclus pour d'autres secteurs. Cette solution ne semble pas satisfaisante.

Pour cet article, votre commission vous propose deux amendements : le premier est purement formel, il s'agit, au premier alinéa, d'un **amendement** de coordination tendant à viser les plans des régions au lieu des plans régionaux.

Le second **amendement** a pour objet de préciser les termes d'appréciation de la cohérence des plans des régions et d'inciter celles-ci à ne pas développer des actions dans des domaines qui pourraient être contraires aux intérêts de la nation.

Cet amendement précise que la *cohérence doit être appréciée entre les plans régionaux ainsi qu'entre chaque plan régional et le plan national*. En effet, une certaine coordination est nécessaire entre les plans concernant des régions limitrophes. Il serait regrettable que deux régions voisines décident de développer des équipements coûteux, alors qu'un seul serait suffisant pour répondre aux besoins des deux régions réunies. Ceci est une conséquence de la carte régionale actuelle.

D'autre part, il serait inopportun qu'une région puisse obtenir le soutien de l'Etat pour un programme compatible avec le plan de la nation, alors que par ailleurs elle affecterait ses propres moyens à des programmes qui seraient contraires aux intérêts du pays.

Sous réserve des observations qui précèdent et des **amendements** qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'**adopter** cet article.

#### Titre additionnel après l'article 16

#### Titre III (nouveau)

#### Dispositions diverses

Après l'article 16, votre commission vous propose d'insérer un titre III (nouveau), intitulé Dispositions diverses. Elle vous propose de regrouper sous ce titre les articles 16 *bis* (nouveau), 16 *ter* (nouveau), 17 et 17 *bis* (nouveau) qui ne trouvent pas leur place dans le titre II du projet qui concerne les plans des régions.

Art. 16 *bis* (nouveau)

**Dispositions transitoires concernant la commission nationale de planification**

L'Assemblée nationale a adopté cet article additionnel afin d'adapter les délais impartis à la commission nationale de planification pour la préparation du IX<sup>e</sup> plan. La commission sera saisie du document préalable à la première loi de plan seize mois avant l'entrée en vigueur du IX<sup>e</sup> plan. Elle devra achever ses travaux au moins 11 mois avant cette même date.

Cet article n'appelle pas d'observations particulières de la part de votre commission. Elle vous demande de l'adopter **sans modification**.

Art. 16 *ter* (nouveau)

**Dispositions transitoires relatives aux régions**

L'Assemblée nationale a adopté un article additionnel précisant que les établissements publics régionaux exerceront les compétences attribuées aux régions tant que celles-ci ne seront pas transformées en collectivités territoriales. Il s'agit ainsi de constater seulement l'état actuel de notre droit.

Votre commission vous propose d'**adopter** cet article **sans modification**.

Art. 17

**Abrogation de la loi n° 62-900 du 4 août 1962**

Cette abrogation est la conséquence de la présentation du présent projet de loi, la loi de 1962 ayant, dans ses articles 2 et 3, fixé la procédure actuelle d'approbation du plan et de suivi de son exécution par le Parlement.

Votre commission vous propose un **amendement** tendant à modifier la rédaction de cet article ; en effet, l'article premier de la loi précitée a pour objet l'approbation du IV<sup>e</sup> plan de développement économique et social concernant la période 1962-1965. Il serait singulier d'abroger, en quelque sorte rétroactivement un plan qui a été régulièrement adopté et mis en œuvre quelles que soient les difficultés rencontrées dans son exécution ainsi qu'on l'a constaté dans l'exposé général du présent rapport.

Sous réserve de cet **amendement** rédactionnel, votre commission vous propose d'**adopter** cet article.

Art. 17 *bis* (nouveau)

**Application de la loi  
aux Territoires d'outre-mer et à Mayotte**

Le Gouvernement souhaitait que le texte en discussion soit applicable à l'outre-mer, mais les consultations préalables n'ont pu être achevées en temps utile. Aussi, un amendement parlementaire a-t-il complété le texte sur ce point. Votre commission est favorable à cette disposition. Elle vous propose d'**adopter** cet article sous réserve d'un **amendement** de forme tendant à simplifier la rédaction.

\*

\* \*

Sous réserve des observations qui précèdent et des **amendements** qu'elle vous soumet, votre commission vous propose de **voter** le présent projet de loi, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte présenté par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<b>TITRE PREMIER</b> <b>LE PLAN NATIONAL</b>	<b>TITRE PREMIER</b> <b>LE PLAN DE LA NATION</b>	<b>TITRE PREMIER</b> <b>LE PLAN DE LA NATION</b>
Article premier.	Article premier.	Article premier.
Le Plan <i>national</i> 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 Plan détermine...  ... les atteindre.	Sans modification.
Le Gouvernement associe <i>le Parlement</i> , le Conseil économique et social, les partenaires sociaux et économiques et les régions à son élaboration dans les conditions définies par la présente loi.	Le Gouvernement associe le Conseil économique et social, les...  ... la présente loi.	<i>Art. additionnel après l'article premier</i>
Le Plan national se compose de deux lois.	<i>Alinéa supprimé.</i>	<i>Il est constitué une délégation parlementaire pour la planification composée de huit députés et huit sénateurs désignés en leur sein par l'Assemblée nationale et le Sénat. Cette délégation a pour mission d'informer le Parlement sur l'élaboration et l'exécution des plans.</i>
<b>CHAPITRE PREMIER</b>	<b>CHAPITRE PREMIER</b>	<b>CHAPITRE PREMIER</b>
<b>Le contenu du Plan national</b>	<b>Le contenu du plan de la Nation.</b>	<b>Le contenu du plan de la Nation.</b>
Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
La première loi de Plan définit pour une durée de cinq ans les choix stratégi-	Une première loi de Plan définit...	La première loi de plan définit pour une durée de cinq ans les choix stratégi-

**Texte présenté  
par le Gouvernement**

ques et les objectifs ainsi que les grandes actions proposées pour parvenir aux résultats escomptés.

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 5, *présentant les éléments visés à l'alinéa précédent.*

Elle peut indiquer les domaines dans lesquels il est recommandé que s'engagent des négociations entre partenaires sociaux et économiques en fonction des objectifs du Plan.

Elle peut en outre mentionner les domaines où, et les Etats 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.

**Art. 3.**

La seconde loi de Plan *organise les moyens publics et privés* et définit les mesures juridiques, financières et administratives à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs *fixés dans la première loi de Plan ou pour constater les accords intervenus dans le cadre des alinéas 3 et 4 de l'article 2.*

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

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

... escomptés.

Elle comporte...

... la Commission prévue à l'article 5.

*Ce rapport peut...*

... du Plan.

*Ce rapport peut...*

... Communautés européennes.

**Art. 3.**

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.*

Alinéa sans modification.

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

**Propositions  
de la Commission**

ques et les objectifs ainsi que les grandes actions proposées pour parvenir aux résultats *attendus.*

Elle comporte...

... Gouvernement  
*au vu des travaux...*  
... la Commission prévue à l'article 5.

*Alinéa supprimé.*

*Alinéa supprimé.*

**Art. 3.**

La seconde loi de plan *a pour objet l'approbation d'un rapport précisant* les mesures juridiques, financières et administratives à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la première loi de plan.

*Ce rapport détermine les perspectives d'évolution des dépenses et des recettes publiques, énonce les moyens indispensables au financement d'actions nouvelles et fixe les orientations relatives à l'évolution des prélèvements et des transferts sociaux. Il définit des programmes prioritaires. Il précise l'objet des contrats de plan que l'Etat se propose de souscrire, en application des dispositions du chapitre III du présent titre.*

*En outre, la seconde loi de plan est une loi de programme qui regroupe les autorisations de programme correspondant aux programmes prioritaires visés à l'alinéa précédent.*

**Texte présenté  
par le Gouvernement**

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

Elle précise les conditions d'intervention économique des collectivités territoriales, conformément aux articles 5, 48 et 67 de la loi 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.

Art. 4.

Toute loi de programme ou de programmation est adoptée dans la seconde loi de Plan ou dans une loi de Plan rectificative.

La seconde loi de Plan du IX<sup>e</sup> Plan intégrera les lois de programme et de programmation en vigueur à la date de sa promulgation.

**CHAPITRE II**

**La procédure d'élaboration  
et d'adoption du Plan national**

Art. 5.

Il est institué pour chaque Plan une Commission nationale de la planification, de caractère consultatif, chargée de conduire les consultations nécessaires, de donner des avis et de faire des

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

Alinéa sans modification.

*Elle indique l'objet et la portée des contrats de plan que l'Etat 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 n° 82-213 du 2 mars 1982.

Alinéa sans modification.

Art. 4.

*Alinéa supprimé.*

La seconde loi de plan intègre les lois de programme et de programmation en vigueur à la date de sa promulgation. *Toute loi de programme ou de programmation qui aurait pour effet de modifier les équilibres du plan ou de ses orientations fondamentales doit faire l'objet d'une loi de plan rectificative.*

**CHAPITRE II**

**La procédure d'élaboration  
et d'adoption du plan de la Nation**

Art. 5.

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 veiller à son

**Propositions  
de la Commission**

Alinéa sans modification.

*Alinéa supprimé.*

Art. 4.

*Supprimé.*

**CHAPITRE II**

**La procédure d'élaboration  
et d'adoption du plan de la Nation**

Art. 5.

Il est créé...

... du plan et d'émettre des avis sur son exécution.

**Texte présenté  
par le Gouvernement**

recommandations sur la base desquels le Gouvernement détermine les choix stratégiques, options, objectifs et programmes du Plan. Elle est également associée au suivi de l'exécution du Plan.

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'Etat. Y sont notamment représentés : les régions, les organisations syndicales représentatives de salariés et patronales, l'agriculture, l'artisanat, 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.

**Art. 6.**

Seize mois avant la date prévue pour l'entrée en vigueur du Plan, la Commission nationale est saisie par le Gouvernement d'un document d'orientation établi après consultation des régions. Ce document sert de base à l'élaboration de la première loi de Plan.

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

*exécution. Les avis et recommandations de la commission nationale de planification sont rendus publics.*

Alinéa sans modification.

Sa composition...

... représentés : *chaque région*, les organisations...

... l'artisanat, *le commerce*, le secteur...

... planification.

Alinéa sans modification.

**Art. 5 bis (nouveau)**

*Il est institué une délégation parlementaire de la planification qui aura pour mission de suivre la préparation et l'exécution du plan.*

*La délégation est composée :*  
— *de dix députés désignés à la représentation proportionnelle des groupes par l'Assemblée nationale,*  
— *de six sénateurs désignés à la représentation proportionnelle des groupes par le Sénat.*

**Art. 6.**

*Dix-huit mois au moins* avant la date prévue pour l'entrée en vigueur du plan, la commission...

... l'élaboration *du projet de première loi de plan. Ce document d'orientation*

**Propositions  
de la Commission**

Alinéa sans modification.

Sa composition...

... le commerce, *les professions libérales*, le secteur...

... planification.

Alinéa sans modification.

**Art. 5 bis (nouveau)**

*Supprimé.*

**Art. 6.**

Dix-huit...

... la commission nationale de planification est saisie...

**Texte présenté  
par le Gouvernement**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

Elle est également saisie par chaque région d'un document présentant ses priorités de développement des activités productives.

Art. 7.

La Commission doit achever ses travaux dans un délai de cinq mois suivant sa saisine par le Gouvernement. Le résultat des consultations auxquelles elle a procédé, ses avis et recommandations sont transmis au Gouvernement *et rendus publics*. Au vu de ce rapport, le Gouvernement élabore le projet de première loi de Plan. Il est soumis au Conseil économique et social *qui dispose d'un délai d'un mois pour faire connaître son avis*.

Il est soumis au Parlement au cours de la session de printemps de l'année qui précède l'entrée en vigueur du Plan.

Art. 8.

Le projet de seconde loi de Plan est soumis à la Commission nationale qui dispose d'un délai de cinq mois pour faire connaître ses recommandations puis au Conseil économique et social qui doit rendre son avis dans le délai maximum d'un mois.

Il est soumis au Parlement au cours de la session d'automne de l'année qui précède l'entrée en vigueur du Plan.

Art. 9.

Lors de chaque session d'automne, le Gouvernement présente un rapport

*est également transmis aux régions à titre d'information.*

Alinéa sans modification.

Art. 7.

La commission doit achever ses travaux *un an au moins avant l'entrée en vigueur du plan*. Le résultat...

... a procédé, ses avis *et ses recommandations sont* transmis au Gouvernement. Au vu...

... loi de plan. *Il est soumis au Conseil économique et social.*

Il est soumis au Parlement au début de la *seconde session ordinaire* de l'année qui précède l'entrée en vigueur du plan.

Art. 8.

*L'avant-projet* de seconde loi de plan est soumis à la commission nationale *de planification qui, au moins quatre mois avant l'entrée en vigueur du plan, fait connaître ses recommandations. Il est soumis au Conseil économique et social.*

*L'avant-projet de seconde loi de Plan est transmis aux régions dès que la commission nationale de planification en est saisie.*

Il est soumis au Parlement au début de la *première session ordinaire* de l'année qui précède l'entrée en vigueur du plan.

Art. 9.

*Au début de chaque première session ordinaire, le Gouvernement soumet au*

... d'information.

*Chaque région peut transmettre à la commission nationale de planification un document présentant ses priorités de développement des activités productives.*

Art. 7.

La commission *nationale de planification* doit...

... a procédé *et ses avis sont* transmis...

... loi de plan.

Alinéa sans modification.

Art. 8.

*Le projet de seconde loi de plan est soumis à la commission nationale de planification qui émet un avis quatre mois au moins avant l'entrée en vigueur du plan. Ce projet de loi est transmis aux régions pour information dès que la commission nationale de planification en est saisie.*

Alinéa sans modification.

Art. 9.

Sans modification.

**Texte présenté  
par le Gouvernement**

annexé au projet de loi de finances, préparé conjointement par les ministres chargés du Plan et du Budget. Ce rapport décrit les moyens budgétaires mis en œuvre pour la réalisation du Plan.

**CHAPITRE III**

**L'exécution du Plan national  
et les contrats de Plan.**

**Art. 10.**

L'Etat peut conclure avec les régions et les autres collectivités territoriales, des entreprises publiques et privées et, éventuellement, d'autres personnes morales, des contrats dits contrats de Plan, qui prévoient des engagements réciproques des parties, en vue de l'exécution du Plan et de ses programmes prioritaires.

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

*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.**

**Art. 10.**

*Les contrats conclus entre l'Etat, d'une part, les régions, les entreprises et, le cas échéant, d'autres personnes morales publiques ou privées, d'autre part, qui prévoient des engagements réciproques des parties, en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires, constituent des contrats du plan.*

*Ils portent sur les domaines dans lesquels des actions décidées par des entreprises, des régions ou d'autres personnes morales publiques ou privées peuvent contribuer à la réalisation d'objectifs conformes à ceux du plan de la Nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'Etat participe à ces actions.*

*Le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit l'objet de la portée des actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par accords contractuels pendant la durée du plan. Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces accords.*

*Les accords contractuels particuliers définissent les moyens de mise en œuvre des actions définies dans le contrat de plan. Le représentant de l'Etat dans la région est chargée de préparer pour le compte du Gouvernement le*

**Propositions  
de la Commission**

**CHAPITRE III**

**L'exécution du plan de la Nation  
et les contrats de plan.**

**Art. 10.**

*L'Etat 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.*

*Alinéa supprimé.*

Le contrat...

... définit des actions que...

... accords.

Alinéa sans modification.

**Texte présenté  
par le Gouvernement**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

*contrat de plan et les accords contractuels entre l'Etat et les régions.*

*Pour ce qui concerne les collectivités territoriales et les personnes morales publiques ou privées autres que les régions ou les entreprises, tout contrat signé avec elles par l'Etat doit obligatoirement être communiqué, pour information, à la région territoriale concernée.*

*Les contrats conclus entre les entreprises et l'Etat devront être communiqués, pour l'information, aux régions principalement concernées.*

*Pour ce qui concerne...*

*... objectifs du plan de la nation. Les contrats conclus avec les entreprises publiques et privées et l'Etat font l'objet d'une...*

*... obtenus.*

**Art. 11.**

*Les contrats de plan sont conclus suivant une procédure fixée par décret en Conseil d'Etat. Ils ne peuvent...*

*... contractuelles.*

*Dans la limite des autorisations de programme prévues à l'article 3 de la présente loi ou par la loi de finances de l'année, les dotations en capital, subventions, prêts, garanties d'emprunt, agréments fiscaux et toutes aides financières sont accordés en priorité par l'Etat 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.*

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

*Pour ce qui concerne...*

*... conclus entre l'Etat et les entreprises publiques ou privées font...*

*... obtenus*

**Art. 11.**

*Alinéa sans modification.*

*Dans le cadre des lois de finances, les crédits et les agréments fiscaux afférents aux contrats de plan sont attribués en priorité.*

Et ce qui concerne notamment les entreprises publiques, ces contrats incluent une définition des principales orientations stratégiques de chaque firme concernée et font ressortir leur cohérence par rapport aux objectifs du Plan national. Ces contrats font l'objet d'une information des institutions représentatives du personnel, tant à titre préalable qu'en ce qui concerne les résultats obtenus.

**Art. 11.**

Les contrats de Plan sont conclus suivant une procédure fixée par décret. Ils ne peuvent être résiliés par l'Etat, 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.

Par les contrats de Plan, et dans la limite des autorisations de programme prévues à l'article 3 ou, si leur durée n'excède pas un an, dans la limite fixée par les lois de finances, le Gouvernement, pour des actions conformes aux orientations du Plan, peut engager l'Etat pour attribuer des dotations en capital et des subventions, consentir des prêts, garantir des emprunts, délivrer des agréments fiscaux, ou offrir toute autre facilité susceptible de favoriser la réalisation des objectifs du Plan.

Texte présenté par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Art. 12.	Art. 12.	Art. 12.
Chaque année, à l'ouverture de la session de printemps, 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.	Chaque année, à l'ouverture de la seconde session ordinaire, le Gouvernement...	Alinéa sans modification.
Ce rapport est établi après consultation de la Commission nationale de planification. <i>Il est transmis pour avis au Conseil économique et social.</i>	... de plan.	Ce rapport... ... de planification.
A compter de la deuxième année d'exécution du Plan, il dresse le bilan détaillé des résultats obtenus. <i>Il est annexé, s'il y a lieu, à la loi de Plan rectificative prévue à l'article 3.</i>	Alinéa sans modification.	A compter... ... obtenus.
TITRE II LES PLANS RÉGIONAUX	TITRE II LES PLANS DES RÉGIONS	TITRE II LES PLANS DES RÉGIONS
Art. 13.	Art. 13.	Art. 13.
Les plans régionaux déterminent les choix stratégiques, les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de chaque région. Ils prévoient des programmes d'exécution mis en œuvre directement par les régions dans les domaines relevant de leur compétence par voie de convention avec l'Etat, les autres collectivités territoriales, les entreprises publiques et privées et toute autre personne morale dans les autres domaines.	<i>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.</i> <i>Il prévoit les programmes d'exécution mis en œuvre par la région, soit directement, soit par voie contractuelle avec l'Etat, d'autres régions, les départements et les communes, les entreprises publiques ou privées et toute autre personne morale.</i>	Alinéa sans modification.  Il prévoit... ... les départements ou les communes, les entreprises publiques ou privées ou toute autre personne morale.
Art. 14.	Art. 14.	Art. 14.
Les plans régionaux sont élaborés et approuvés selon la procédure déterminée par chaque conseil régional qui doit prévoir la consultation des départements et des partenaires économiques et sociaux dans la région.	Le plan de la région est élaboré et approuvé selon... ... départements, du comité économique et social régional et des partenaires économiques et sociaux dans la région. <i>La région peut consulter chaque entreprise publique ou groupe d'entre-</i>	Le plan... social régional.  Alinéa supprimé.

**Texte présenté  
par le Gouvernement**

Dans la mesure où ils prévoient la signature de contrats avec l'Etat ayant des implications financières, ils doivent avoir été définitivement approuvés par les conseils régionaux, au plus tard dans les trois mois suivant la date de promulgation de la seconde loi de Plan.

**Art. 15.**

Les plans régionaux peuvent indiquer l'objet et la portée des contrats de Plan que la région envisage de souscrire.

Ils peuvent également prévoir de proposer à des personnes morales publiques ou privées autres que l'Etat de conclure des contrats de plan régional, auxquels sont applicables les dispositions du premier alinéa de l'article 11 de la présente loi. Ils peuvent également prévoir, dans les mêmes conditions, l'existence de contrats de Plan souscrits en commun avec d'autres régions.

**Art. 16.**

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

Leur cohérence est appréciée par le Gouvernement, sur rapport du ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire.

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

*prises publiques implanté sur son territoire sur les choix qu'elle ou qu'il envisage 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'Etat, 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.

**Art. 15.**

*Le plan de la région indique l'objet et la portée du contrat de plan que la région propose de souscrire avec l'Etat.*

*En vue de la mise en œuvre de ce plan, la région peut conclure avec d'autres personnes morales publiques ou privées que l'Etat des contrats régionaux de plan auxquels sont applicables les dispositions...*

*... présente loi. Le plan de région peut également...*

*... 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.*

**Art. 16.**

Sans modification.

**Propositions  
de la Commission**

Alinéa sans modification.

**Art. 15.**

Le plan de la région indique l'objet du contrat...

... l'Etat.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

**Art. 16.**

Dès leur adoption, les plans des régions sont...

... planification.

Sur rapport du ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire, le Gouvernement apprécie la cohérence des plans des régions entre eux ainsi

**Texte présenté  
par le Gouvernement**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

qu'avec le plan de la nation. Les régions dont le plan n'a pas été reconnu compatible avec le plan de la nation ne peuvent souscrire de contrat de plan avec l'Etat.

**TITRE III (nouveau)**

**Dispositions diverses**

**Art. 16 bis (nouveau)**

*Les délais prévus aux articles 6 et 7 de la présente loi sont fixés respectivement à seize et onze mois pour la préparation du IX<sup>e</sup> plan.*

**Art. 16 bis (nouveau)**

Sans modification.

**Art. 16 ter (nouveau)**

*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.*

**Art. 16 ter (nouveau)**

Sans modification.

**Art. 17.**

La loi n° 62-900 du 4 août 1962 est abrogée.

**Art. 17.**

Sans modification.

**Art. 17.**

*Les articles 2 et 3 de la loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du plan de développement économique et social sont abrogés.*

**Art. 17 bis (nouveau)**

*La présente loi s'applique également aux territoires d'outre-mer. Elle s'applique également à la collectivité territoriale de Mayotte.*

**Art. 17 bis (nouveau)**

La présente loi s'applique aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte.

## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

### Article additionnel après l'article premier

**Amendement :** Après l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est constitué une délégation parlementaire pour la planification composée de huit députés et huit sénateurs désignés en leur sein par l'Assemblée nationale et le Sénat. Cette délégation a pour mission d'informer le Parlement sur l'élaboration et l'exécution des plans.

### Art. 2.

**Amendement :** Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

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.

**Amendement :** Dans le deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

... sur la base...

par les mots :

... au vu...

**Amendement :** Supprimer l'avant-dernier alinéa de cet article.

**Amendement :** Supprimer le dernier alinéa de cet article.

### Art. 3.

**Amendement :** Remplacer les cinq premiers alinéas de cet article par les dispositions suivantes :

La seconde loi de plan a pour objet l'approbation d'un rapport précisant les mesures juridiques, financières et administratives à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la première loi de plan.

Ce rapport détermine les perspectives d'évolution des dépenses et des recettes publiques, énonce les moyens indispensables au financement d'actions nouvelles et fixe les orientations relatives à l'évolution des prélèvements et des transferts sociaux. Il définit des programmes prioritaires. Il précise l'objet des contrats de plan que l'Etat se propose de souscrire, en application des dispositions du chapitre III du présent titre.

En outre, la seconde loi de plan est une loi de programme qui regroupe les autorisations de programme correspondant aux programmes prioritaires visés à l'alinéa précédent.

**Amendement :** Supprimer le dernier alinéa de cet article.

#### Art. 4.

**Amendement :** Supprimer cet article.

#### Art. 5.

**Amendement :** Dans le premier alinéa de cet article, après les mots :

... à l'élaboration du plan...

**Rédiger comme suit la fin de l'alinéa :**

... et d'émettre des avis sur son exécution.

**Amendement :** Dans le troisième alinéa de cet article, après les mots :

... le commerce...

**insérer les mots :**

... les professions libérales...

#### Art. 5 bis

**Amendement :** Supprimer cet article.

#### Art. 6.

**Amendement :** Dans le premier alinéa de cet article, après les mots :

... commission nationale...

**insérer les mots :**

... de planification...

**Amendement :** Rédiger comme suit le deuxième alinéa de cet article :

Chaque région peut transmettre à la commission nationale de planification un document présentant ses priorités de développement des activités productives.

**Art. 7.**

**Amendement :** Dans la première phrase du premier alinéa de cet article, après les mots :

... commission...

insérer les mots :

... nationale de planification...

**Amendement :** Dans la deuxième phrase du premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

... ses avis et recommandations...

par les mots :

... et ses avis...

**Amendement :** Supprimer la dernière phrase du premier alinéa de cet article.

**Art. 8.**

**Amendement :** Remplacer les deux premiers alinéas de cet article par les dispositions suivantes :

Le projet de seconde loi de plan est soumis à la commission nationale de planification qui émet un avis quatre mois au moins avant l'entrée en vigueur du plan. Ce projet de loi est transmis aux régions pour information dès que la commission nationale de planification en est saisie.

**Art. 10.**

**Amendement :** Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

L'Etat 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.

**Amendement :** Supprimer le deuxième alinéa de cet article.

**Amendement :** Dans le troisième alinéa de cet article, supprimer les mots :

... l'objet et la portée...

**Amendement :** Remplacer les cinquième et sixième alinéas de cet article par les dispositions suivantes :

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

**Amendement :** Dans la dernière phrase du dernier alinéa de cet article, remplacer les mots :

Les contrats conclus avec les entreprises publiques et privées et l'Etat...

par les mots :

Les contrats conclus entre l'Etat et les entreprises publiques ou privées...

#### Art. 11.

**Amendement :** Rédiger comme suit le deuxième alinéa de cet article :

Dans le cadre des lois de finances, les crédits et les agréments fiscaux afférents aux contrats de plan sont attribués en priorité.

#### Art. 12.

**Amendement :** Supprimer la deuxième phrase du deuxième alinéa de cet article.

**Amendement :** Supprimer la deuxième phrase du dernier alinéa de cet article.

#### Art. 13.

**Amendement :** Dans le deuxième alinéa, après les mots :

..., les départements...

Rédiger comme suit la fin de l'alinéa :

... ou les communes, les entreprises publiques ou privées ou toute autre personne morale

#### Art. 14.

**Amendement :** Dans le premier alinéa de cet article, après les mots :

... comité économique et social régional...

supprimer les mots :

... et des partenaires économiques et sociaux dans la région.

**Amendement :** Supprimer le deuxième alinéa de cet article.

**Art. 15.**

**Amendement :** Dans le premier alinéa de cet article, après les mots :

... l'objet...

Supprimer les mots :

... et la portée...

**Art. 16.**

**Amendement :** Dans le premier alinéa de cet article, remplacer le mot :

... régionaux...

par les mots :

... des régions...

**Amendement :** Rédiger comme suit le deuxième alinéa de cet article :

Sur rapport du ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire, le Gouvernement apprécie la cohérence des plans des régions entre eux ainsi qu'avec le plan de la nation. Les régions dont le plan n'a pas été reconnu compatible avec le plan de la nation ne peuvent souscrire de contrat de plan avec l'Etat.

**Division nouvelle après l'article 16**

**Amendement :** Après l'article 16, insérer une division nouvelle Titre III (nouveau) intitulé :

**Dispositions diverses**

**Art. 17.**

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

Les articles 2 et 3 de la loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du plan de développement économique et social sont abrogés.

**Art. 17 bis (nouveau)**

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

La présente loi s'applique aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte.