★ Année 1982. — N° 61 A. N. (C. R.) 0242 6765 ISSN 0429-3088 Mardi 15 Juin 1982 ★

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982
(102e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1re Séance du Lundi 14 Juin 1982.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-PIERRE MICHEL

1. — **Déclaration de l'urgence d'un projet de loi** (p. 3324).

2. — **Réforme de la planification.** — Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 3324).

Rappels au règlement (p. 3324).

MM. Marette, Gilbert Gantier, Rocard, ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire ; le président, Joxe.

Discussion du projet de loi (p. 3325).

M. Planchou, rapporteur de la commission des finances.
M. Puymartin, rapporteur du Conseil économique et social.
M. Christian Goux, président de la commission des finances.

Rappel au règlement (p. 3330).

M. Gilbert Gantier.

Reprise de la discussion (p. 3331).

M. le ministre d'Etat.
MM. le président de la commission des finances, le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 3336).

Discussion générale :

MM. Soisson, le ministre d'Etat,
Mercieca,
Barnier,
Taddei, Barnier.

Réunion de la commission des finances (p. 3345).

M. le président de la commission.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

3. — **Ordre du jour** (p. 3345).

PRESIDENCE DE M. JEAN-PIERRE MICHEL,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

★ (1 f.)

— 1 —

DECLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

Paris, le 11 juin 1982.

Monsieur le président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi relatif à la composition des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale, déposé ce jour sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Acte est donné de cette communication.

— 2 —

REFORME DE LA PLANIFICATION

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi portant réforme de la planification (nos 999, 926).

Rappels au règlement.

M. Jacques Marette. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Marette, pour un rappel au règlement.

M. Jacques Marette. Monsieur le président, avant que s'ouvre ce débat dans lequel notre collègue Barnier sera le porte-parole de mon groupe, je m'interroge sur le caractère quelque peu surréaliste de cette discussion.

Nous allons, en effet, débattre la planification à long terme, à cinq ans, ce qui est une chose importante — à laquelle, je le rappelle, les gaullistes ont toujours été favorables — et je m'aperçois que, simultanément, le Gouvernement n'est pas en mesure de prévoir à huit jours et s'est laissé surprendre par les opérations monétaires qui ont abouti à la dévaluation en catastrophe du franc.

Alors est-ce que, véritablement, nous sommes en phase avec la réalité ? Certes, il importe de penser à long terme, de prévoir le cadre du débat entre les partenaires sociaux pour l'élaboration du Plan. Mais j'observe que, dans sa conférence de presse du mercredi, M. le Président de la République avait indiqué que les partenaires sociaux allaient être convoqués par le Premier ministre pour débattre la deuxième étape de la politique du Gouvernement. Or, avant même que la convocation ne leur soit parvenue, des mesures ont été prises en hâte un dimanche matin et ils sont mis devant le fait accompli.

Voilà qui augure mal d'un débat relatif à la planification démocratique, dont, je le répète, quelle que soit l'importance sur le long terme, le caractère surréaliste aujourd'hui apparaît à chacun d'entre nous et apparaîtrait à tous les Français, s'ils étaient à notre place.

M. Gilbert Gantier. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Gilbert Gantier, pour un rappel au règlement.

M. Gilbert Gantier. Monsieur le président, mon rappel au règlement est fondé sur l'ensemble de la première partie du titre II de notre règlement relative à la procédure législative ordinaire.

Nous allons, en effet, commencer l'examen d'un projet de loi dont la quasi-totalité des articles est manifestement contraire à plusieurs dispositions constitutionnelles ou contenues dans des lois organiques, ainsi d'ailleurs que, à mon initiative, la commission des finances l'a largement reconnu.

Dans ces conditions, j'ai cru de mon devoir de faire appel publiquement au Président de la République, autorité expressément investie par l'article 5 de la Constitution de la mission de veiller au respect de notre Constitution, précisément. Je tentais ainsi d'obtenir qu'un débat aussi manifestement contraire à nos institutions et à la légalité républicaine ne pût être engagé.

Je tiens donc, au seuil de ce débat, à informer l'Assemblée nationale de mon initiative et à exprimer le regret qu'à l'heure qu'il est le chef de l'Etat qui, naguère, invoquait le « coup d'Etat permanent » qu'était, selon lui, la Constitution, n'ait pas cru devoir répondre à une demande aussi claire.

Je tiens également à formuler, à titre personnel, les plus expresses réserves sur la régularité du débat législatif qui va s'ouvrir. En effet, ce n'est pas parce qu'un texte est, en apparence, anodin que l'on doit fermer les yeux sur son inconstitutionnalité. Toute violation de la Constitution recèle, à terme, un danger pour nos libertés. J'aurais pu, il est vrai, déposer une exception d'irrecevabilité en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement. (*Exclamations sur les bancs des socialistes.*)

M. Pierre Joxe. Eh oui !

M. Michel Rocard, *ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire.* Et voilà ! Je ne vous le fais pas dire !

M. Gilbert Gantier. Mais, dans cette hypothèse, j'aurais fait l'Assemblée juge, et elle aurait sans doute été tentée de se prononcer à partir de critères politiques, ainsi que certains précédents l'ont démontré.

Je ne citerai que pour mémoire l'exception d'irrecevabilité soulevée contre le troisième collectif budgétaire, qu'avait défendue le président Foyer et qu'avait rejetée la majorité de l'Assemblée nationale. Et pourtant, soumis au Conseil constitutionnel, ce même texte s'était vu amputé de deux articles, pour inconstitutionnalité.

Je ne veux donc pas que ce débat soit politique, mais juridique. Je mets aujourd'hui solennellement le Gouvernement devant ses responsabilités.

Si ce débat doit s'engager, quels que soient les amendements, c'est le projet initial que nous sommes appelés à débattre. Dans ce cas, monsieur le ministre d'Etat, vous allez prendre une lourde responsabilité à l'égard de nos institutions.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire.

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, si vous me le permettez, je préférerai, pour la logique de la réponse, inverser l'ordre des intervenants.

Tout en constatant une fois de plus ce que je savais en tant que parlementaire — le règlement a bon dos et les rappels au règlement permettent beaucoup de choses ! — je répondrai simplement à M. Gantier qu'en refusant de faire l'Assemblée juge de cette affaire pour n'en appeler qu'au Conseil constitutionnel il oublie la jurisprudence de ce Conseil lui-même qui a tranché que le juge de l'exception d'irrecevabilité, c'est le Gouvernement pour certaines matières, l'Assemblée pour d'autres, mais que c'est ici que cela se passe et qu'il prend en considération le fait qu'elle ait été débattue ou non.

Pour le reste, nous en discuterons sur le fond dans un instant, monsieur Gantier, et je ne vous réponds pas plus maintenant.

Monsieur Marette, je crois, pour ma part, que, curieusement et par hasard, le calendrier nous sert.

Selon vous, le Gouvernement n'est pas en mesure de prévoir à huit jours. Ce n'est pas à vous que j'apprendrai quelles sont les tendances longues, de quel poids pèse, depuis vingt ans, avec des fluctuations, notre différentiel d'inflation par rapport à l'Allemagne, quelles contraintes il fait peser sur notre taux de change. Sous le président Giscard d'Estaing, nous avons déjà connu des aléas sur ce point. Alors, je vous en prie.

M. Jacques Marette. Il n'y avait pas beaucoup de planification à l'époque !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Le Gouvernement sait parfaitement où nous en sommes. Je veux ajouter fermement ceci : c'est justement quand les choses vont mal que la défense de notre monnaie exige la plus ferme résolution sur le court terme. Je préfère recevoir de vous l'incrimination d'avoir obstinément défendu jusqu'au bout la position qui nous permet de négocier dans les meilleures conditions que celle d'avoir annoncé à l'avance une opération nécessaire et, par conséquent, d'avoir affaibli notre position de négociation.

Vous vous rendez bien compte de ce que vous auriez pu dire : vous venez de saluer le fait que, impavide et ferme, le Gouvernement s'est mis dans les meilleures positions finales.

M. Jean-Pierre Soisson. Non, il a fait les deux !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Il était bon que la France aille avec cette résolution à ces négociations difficiles.

Tout le monde ici le sait fort bien, la solution de ces problèmes n'est pas à court terme ni en termes de mesures conjoncturelles ; traiter le problème de notre productivité et de notre compétitivité relatives par rapport à nos compétiteurs étrangers,

traiter le problème du différentiel d'inflation de la France, c'est justement une mesure qui relève essentiellement d'une attaque à long terme, d'une attaque en termes de structures.

C'est la raison pour laquelle je me réjouis de ce qu'aux lendemains des deux journées que nous venons de vivre, l'Assemblée soit appelée à délibérer du Plan, et d'abord sous la forme de ses méthodes, puisque celles que nous avons reçues de la loi de 1962 ne nous paraissent pas suffire à prendre complètement les problèmes à bras-le-corps. Je suis heureux, donc, que le premier acte qui suive cette dévaluation permette à la France de prendre en charge son avenir et d'orienter sa politique économique et monétaire sur une vision longue et non pas seulement sur des mesures conjoncturelles. Ce symbole-là est « porteur », et je gage que l'opinion publique nous suivra plus que vous : elle ne sentira rien de surréaliste là-dedans, même s'il nous faut commencer par la méthode. Mais la méthode, c'est le commencement. Commençons par le commencement, c'est ce à quoi je voudrais convier l'Assemblée sans plus attendre. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. le président. Je suppose, monsieur Marette et monsieur Gantier, que vous avez été amplement satisfaits par les explications de M. le ministre.

M. Pierre Joxe. Monsieur le président, je demande la parole, pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Joxe, pour un rappel au règlement.

M. Pierre Joxe. Sur la base de l'article 91 du règlement, M. Gantier avait la faculté de soulever une exception d'irrecevabilité contre le projet de loi sur lequel nous sommes appelés à délibérer.

Je prends acte qu'il ne l'a pas fait. Il ne le fait pas. Il est encore temps de le faire. Il renonce à le faire. (*Rires sur les bancs des socialistes.*)

M. Gantier ne soulève pas l'exception d'irrecevabilité.

Alors, déguiser son intervention par une « lettre ouverte » au Président de la République, sur un texte qui a été délibéré en conseil des ministres, ne fera pas oublier sa manœuvre : M. Gantier n'a pas l'intention de soulever l'exception d'irrecevabilité. Moi aussi, je pense qu'il fallait en prendre acte à l'heure qu'il est. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

M. Jean-Pierre Soisson. Le groupe de l'union pour la démocratie française aura, dans la discussion des articles, à définir sa position.

Discussion du projet de loi.

M. le président. La parole est à M. Planchou, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Jean-Paul Planchou, *rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.* Monsieur le ministre d'Etat, mesdames, messieurs, la planification du changement implique un changement de planification. Telle était l'appréciation que nous portions dès l'adoption du Plan intérimaire.

Nous sommes donc à pied d'œuvre avec l'examen de ce projet de loi portant réforme de la planification, examen auquel vous nous invitiez, monsieur le ministre d'Etat, il y a quelques instants.

Parole a été tenue, puisque les délais sont respectés, et la représentation nationale salue cette ponctualité. Le IXe Plan, en effet, doit être préparé, adopté, exécuté selon un processus novateur s'il veut conférer une légitimité réelle et forte à cette planification rénovée.

Certes, le travail de grande qualité qu'a accompli la commission de réforme prise en charge par le président Goux a permis de dégager des orientations originales.

La valeur de ce projet est à l'aune de cette recherche approfondie. C'est la première fois depuis trente-cinq ans, depuis l'adoption du Ier Plan, qu'une investigation méthodologique aussi large et aussi systématique est entreprise.

La planification n'est pas née du hasard. C'est une idée qui, avant la fin de la dernière guerre, avait déjà fait son chemin et nourri des démarches idéologiques pour le moins opposées. A la Libération elle est moins un choix amplement partagé que l'expression d'une volonté de quelques responsables politiques et de techniciens des affaires économiques de l'époque, en vue de maîtriser et d'ordonner la reconstruction du pays. Ainsi mise en œuvre par souci pragmatique, la planification française ne fut que progressivement reconnue par les institutions — et encore ne fut-ce qu'une reconnaissance partielle — en raison de la valeur des études, des scénarios et des contributions élaborés.

D'ailleurs, les organismes chargés de la planification ne furent-ils pas définis par décret, en janvier 1946 ? Et n'est ce pas avec le IVe Plan, qui couvrit la période 1962-1965 — c'est-à-dire quinze ans après le lancement du Ier Plan — que furent mises en place les modalités d'intervention du Parlement dans le processus de planification ?

Cependant, l'intervention de la représentation nationale, d'une part, sur les grandes options, d'autre part, à la fin de la procédure d'élaboration, ne pouvait qu'être extérieure à la mise en œuvre du Plan. Dès lors que la procédure du vote bloqué ne manquait pas d'être utilisée, les débats ne pouvaient que demeurer quelque peu académiques.

Quant au suivi de l'exécution, il n'a jamais été véritablement pris en compte.

Bref, le Plan, grâce aux progrès constants des techniques économiques qui lui ont servi de support, est devenu un cadre d'analyses dont la sophistication fut inversement proportionnelle au rôle joué par la planification dans l'évolution économique et sociale de notre pays. Dévoyée par une conception libérale des finalités économiques, la planification a cessé d'être depuis longtemps — si elle le fut un jour — cette « grande affaire de la France » que le général de Gaulle appelait de ses vœux le 8 mai 1961.

Attaché dans ses orientations à promouvoir une philosophie néo-individualiste, le Plan est devenu, au cours des quinze dernières années, une référence « asociale », au sens où le social ne fut appréhendé, que comme le solde d'un « économique libéral ». Un solde d'ailleurs de plus en plus résiduel, compte tenu de la crise aggravée du mode d'accumulation et de régulation du capital. C'est la mission de la planification qui était alors mise en cause, puisque la sortie de crise, c'est-à-dire la mobilisation nouvelle du capital, devait s'ordonner autour des forces dominantes du marché selon une logique financière.

La déshérence de la planification des fonctions collectives s'explique donc, pour l'essentiel, par l'absence de volonté politique. Plus qu'à un déclin du Plan, c'est à la dégénérescence de l'idée même de Plan que nous avons assisté. Le « plan de développement économique et social » d'il y a un quart de siècle ne pouvait que devenir ce plan « ectoplasmique » réduit à n'être que la musique d'accompagnement du chant libéral.

Aujourd'hui, le Gouvernement et sa majorité ont l'ambition, pour sortir de la crise, de faire prévaloir, de manière graduée, une logique de développement nouvelle, fondée sur une mobilisation du capital qui trouve sa finalité dans une rentabilité sociale.

La politique de redressement engagée est d'abord un volontarisme, impliquant activement l'ensemble des forces sociales, l'ensemble des acteurs publics et privés. Ce volontarisme a besoin d'un cadre de cohérence pour optimiser l'efficacité d'une organisation économique mixte et fixer les efforts collectifs à entreprendre. Le Plan doit être l'expression de la volonté nationale. C'est sa raison d'être.

A ambition nouvelle, méthode nouvelle. Cette relation est d'autant plus naturelle que la méthode touche le fond, tant il est vrai que le « discours de la méthode » que nous tenons avec l'examen de ce projet de loi est un prélude au discours sur le Plan lui-même : les règles du jeu dessinent évidemment le compromis.

Ce projet traduit donc une philosophie planificatrice et révèle la double identité de cette planification rénovée qu'illustrera le IXe Plan.

Le Plan, venons-nous de souligner, exprime une volonté politique pour sortir de la crise. Plus les incertitudes, les aléas de l'avenir sont grands, plus le rôle du Plan est légitime et nécessaire.

La crise profonde du procès d'accumulation capitaliste dans nos économies a des prolongements idéologiques que l'on peut résumer par la conviction libérale de l'incapacité à maîtriser un développement global, à appréhender un système. Selon ces esprits, parce qu'aucun savoir global n'est possible, aucun pouvoir central de gestion de l'économie ne saurait être justifié. La gravité des dérèglements contemporains l'attesterait.

La réponse est alors le « laisser-faire », qui se confond avec le « laisser-aller », c'est-à-dire avec l'acceptation de la crise pour sortir de la crise, parce que l'organisme malade sécrète naturellement les anticorps qui permettront le rétablissement. Ces anticorps, ce sont, bien sûr, les règles du marché. C'est la vieille idée du libéralisme théorisée il y a deux siècles par Adam Smith. C'est l'idée remise au goût du jour par Hayek quand il formule, dans son *Mirage de la justice sociale*, l'ordre catallactique ; c'est-à-dire l'ordre de l'échange.

Mais cette analyse n'est qu'un alibi intellectuel de la loi du « renard dans le poulailler. » Elle se garde bien d'avouer que l'ordre ne reviendra que lorsque les volatiles auront été saignés. Elle veut méconnaître le processus cumulatif de

régression sociale que renferme la crise. Théoriquement, c'est le mépris de l'idée de progrès social voulu. En cultivant le renoncement, c'est la censure de la raison face au formidable défi que nous lance la crise.

Au premier alinéa de l'article 1er, le projet de loi que nous examinons dispose : « Le Plan national 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 suppose donc bien la mise en œuvre d'un projet économique d'ensemble établi rationnellement, à partir des aspirations profondes d'un peuple au mieux-être, sinon au bien-être, sur la base d'un compromis social dynamique.

Le Plan est d'abord un acte de foi dans la raison et dans la volonté ; il constitue une stratégie contre-aléatoire globale, puisque le projet souligne qu'il détermine les objectifs culturels, qu'il appréhende les rapports sociaux et les programmes de coopération. Le champ de la planification est à la mesure des incertitudes diverses à réduire. Aussi ce projet révèle-t-il la double identité de la planification nouvelle que nous voulons mettre en œuvre, une planification à la fois fortement incitatrice et pleinement démocratique.

Elle sera d'abord fortement incitatrice, alors que la planification française s'est contentée jusqu'à présent de viser des objectifs et d'établir des prévisions indicatives, ces notions demeurant d'ailleurs ambiguës, si ce n'est dans le Ve Plan où une clarté relative a été introduite, sans grand succès d'ailleurs.

Le projet de réforme distingue des objectifs fixes, sélectivement et définitivement arrêtés, et des moyens inscrits dans une loi de programme, qui peuvent être modulés, d'où l'éventualité envisagée d'une loi rectificative qui apporte une crédibilité supplémentaire à l'acte planificateur.

Les objectifs fondamentaux limitativement définis seront considérés comme des priorités quasi normatives, dès lors que les programmes prioritaires d'exécution seront inclus dans une loi de programme, c'est-à-dire dans une loi de moyens, consécutive à la loi d'objectifs, mais distincte d'elle. A contrario, les programmes d'action prioritaires du VIIe Plan, sans parler des programmes finalisés du VIe, étaient décrits dans le corps du rapport du Plan lui-même. Cette nouvelle méthodologie met donc en œuvre une politique à moyen terme de programmation partielle, mais lourde, des finances publiques.

Par ailleurs, l'insertion dans la loi des contrats de Plan solennise des engagements réciproques et contraignants entre l'Etat et les régions, les autres collectivités, les entreprises publiques ou privées, pour la réalisation des objectifs du Plan.

Ainsi, un dispositif diversifié, normatif et instrumental, tout à fait novateur, donne une force exécutive inédite à la planification française.

Cette planification sera aussi pleinement démocratique. La mobilisation des forces de la nation est une condition préalable de l'expression de la volonté planificatrice. « Pour faire du Plan la conscience de notre développement, il convient d'abord de faire du Plan la conscience de la nation », dit le rapport de la commission de réforme : la phrase est impeccable.

A cet égard l'institution d'une commission nationale de planification marque une avancée significative. Elle sera en effet représentative des forces vives de la nation — ce qui est profondément nouveau puisque les forces sociales de progrès dans ce pays ont toujours été minorées au sein des commissions du Plan — et elle se verra reconnaître la capacité d'organiser elle-même ses travaux dans le processus d'élaboration et d'exécution du Plan.

La « solennisation » des plans des régions au même degré que le Plan de la nation et, corrélativement, la procédure itérative entre ces deux niveaux, dans le cadre de l'élaboration, sont à coup sûr des gages solides du caractère démocratique conféré à la méthode planificatrice.

Enfin, l'appréciation parlementaire en deux temps, d'une part, de la loi d'objectifs et, d'autre part, de la loi de moyens, répond à une exigence légitime de la représentation nationale, si on veut l'intégrer réellement dans le processus d'adoption du Plan afin qu'elle ne soit pas placée devant un fait de cohérence préétabli.

Il existe un lien dialectique évident, vous l'avez bien compris, mes chers collègues, entre le caractère démocratique du Plan et sa force incitatrice. En effet, le Plan, lieu du compromis par excellence, tire sa vérité de la confrontation, de la qualité du processus démocratique.

De ce point de vue, l'élaboration et la mise en œuvre des plans des régions susciteront certainement l'intérêt des populations directement concernées et, à coup sûr, celui de leurs représentants. A l'évidence, il s'agit du cadre privilégié pour sensibiliser les forces sociales, à la condition qu'une cohérence puisse être vérifiée entre le Plan national et les plans des régions.

Ce lien dialectique entre démocratie et incitation se trouve au surplus renforcé par un suivi serré de l'exécution, notamment de par les compétences attribuées à la commission nationale dans le domaine de l'appréciation de l'exécution du Plan et de par les capacités du Parlement qui, annuellement, pourra connaître des résultats obtenus et de l'adéquation de la loi de finances au Plan.

Par rapport à l'ensemble de ces dispositions très positives, la commission des finances, pour aller à l'essentiel, a estimé, aux fins d'enrichir la logique de ce projet, que le caractère exécutoire du Plan pouvait être renforcé de quatre points de vue :

En premier lieu, elle a pensé que le pouvoir d'auto-saisine de la commission nationale pouvait être reconnu par la loi afin que soit bien affirmé le rôle d'alerte que devrait jouer cette structure, dès lors que ses avis et ses recommandations seront publics. Tout ce qui peut faire vivre le Plan est bon pour lui ; on pourra alors mesurer à sa juste valeur la chambre d'écho que constituera cette commission pour rapprocher le Plan des préoccupations à court terme.

En deuxième lieu, il est apparu utile à la commission de concentrer le contrôle parlementaire sur un seul et significatif débat annuel, au moment de l'examen du projet de loi de finances. Cette procédure permettrait de juger de l'exécution et rendrait plus forte, nous semble-t-il, l'exigence d'adéquation entre le Plan et le budget.

En troisième lieu, la commission a souhaité conférer une capacité attractive supplémentaire aux contrats de Plan, en leur attachant des privilèges économiques et financiers particuliers. Dans le même temps, compte tenu de la portée de la loi de nationalisation, elle a tenu à intégrer les relations entre l'Etat et les entreprises publiques dans le cadre des contrats de Plan. La force exécutoire du Plan est, en effet, fonction des qualités reconnues à la décentralisation.

En dernier lieu, il lui est apparu que les rapports Etat-régions méritaient d'être éclairés.

Au risque de constater une certaine dilution des priorités du Plan de la nation, il importe que les relations entre ces deux niveaux soient inscrites dans un contrat et que les contributions privilégiées de l'Etat se réalisent dans ce cadre, eu égard aux priorités nationales. Un tel contrat ne saurait constituer un facteur de rigidité dans la gestion des rapports Etat-régions. Aussi serait-il bien évidemment susceptible d'avenants, mais la multiplication des contrats pourrait être source de confusion aux dépens de la force exécutoire du Plan.

Certes, une bonne méthode d'élaboration, d'adoption et d'exécution du Plan ne fait pas l'économie d'une volonté politique, mais elle constitue assurément un point d'ancrage de cette volonté. Or la portée de ce projet novateur est indéniablement liée aux réponses qui seront, dans l'avenir, apportées concrètement aux trois séries de problèmes suivants :

D'abord, des progrès réels pourront être enregistrés dans l'adéquation du budget au Plan puisque, désormais, c'est moins la définition de règles contraignantes de concordance du budget au Plan que la modification de l'appruche, de la nomenclature, de la portée du budget qui permettra son intégration dans le temps pour mieux se rapporter au Plan.

Ensuite, la portée de ce texte sera fonction de la réforme des administrations publiques qui, à nos yeux, doit reposer principalement sur un renforcement de la planification des départements ministériels, sur la systématisation de l'évaluation des politiques publiques et, plus largement, sur la mise en œuvre de programmes de réformes administratives prioritaires, que nous n'avons pas voulu évoquer dans le projet afin de ne pas l'alourdir.

Enfin, que l'intendance suive ! C'est-à-dire que les organismes du Plan disposent des moyens institutionnels et matériels d'être à la hauteur des enjeux.

Il est temps, mesdames, messieurs, de rendre au Plan la vigueur, pour nous rendre la foi dans une planification à la française.

Le besoin de planifier, c'est-à-dire de maîtriser le futur, est corrélatif de notre volonté de sortir de la crise. Il y a consubstantialité entre le Plan et le progrès social, car le Plan est d'abord une charte de l'action, une charte de l'espérance. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. le président. Conformément à l'article 69 de la Constitution, le Conseil économique et social a désigné M. Jacques Puymartin, rapporteur de la commission spéciale du Plan du Conseil économique et social, pour exposer devant l'Assemblée l'avis du Conseil sur le projet de loi portant réforme de la planification.

Huissiers, introduisez M. le rapporteur du Conseil économique et social.

(*M. Puymartin est introduit avec le cérémonial d'usage.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Puymartin, rapporteur du Conseil économique et social.

M. Jacques Puymartin, *rapporteur du Conseil économique et social.* Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mesdames, messieurs les députés, le Conseil économique et social a été saisi par M. le Premier ministre, en date du 22 avril, du projet de loi portant réforme de la planification. Après avoir procédé par deux fois, en session spéciale du Plan puis en assemblée plénière, à l'audition de M. le ministre du Plan, le Conseil économique et social a adopté, dans sa séance du 12 mai, l'avis relatif à ce projet de loi. En tant que rapporteur de cet avis, j'ai l'honneur d'en présenter aujourd'hui à l'Assemblée nationale les principales orientations.

Dans son projet, le Gouvernement a bien voulu accorder une suite favorable à plusieurs des observations ou amendements préconisés par le Conseil, qui y a été très sensible. En vue, toutefois, de conserver la cohésion de notre avis alors même que l'Assemblée entame l'examen de l'ensemble du projet de loi, je serai conduit aujourd'hui à reprendre l'ensemble des observations et des recommandations du Conseil, tant celles auxquelles il a été fait droit que les autres.

Vous êtes en possession du texte complet de l'avis ainsi que des déclarations des groupes. J'essaierai donc de ne retenir que les principales lignes de force qui en ressortent.

L'avis que je rapporte aujourd'hui devant vous a été adopté, sur 161 votants, par 102 voix pour, 13 contre et 46 abstentions. Le document contenant le texte de l'avis vous donne également la répartition des votes entre les groupes constituant le Conseil.

Si l'on observe ce qui s'est passé dans le monde au cours des dernières décennies, on note que, même contestée, l'idée de planification n'a cessé de susciter l'intérêt, en dépit des difficultés que sa mise en œuvre, toujours plus élaborée, pouvait soulever.

Le renouveau de la planification, sous-tendu par un effort de réflexion sur la nature et sur les procédures du Plan, a été souhaité à plusieurs reprises par le Conseil économique et social, notamment dans son avis sur le devenir de la planification, en juillet 1974. Ce renouveau est proposé dans ce projet de loi qui, ainsi que le souligne son exposé des motifs, « complète le triptyque des réformes de structures sur lesquelles le Gouvernement fonde son action à long terme ». La nouvelle planification y est par ailleurs conçue comme « un ensemble mixte de règles et de pratiques dont un petit nombre seulement relève de la loi et du règlement, beaucoup devant être laissées à l'initiative, aux accords et à la coutume ».

Le projet de loi n'a, dans ces conditions, l'ambition de définir, *a priori*, ni la nature du Plan ni son champ d'application. Il ne souhaite pas non plus enfermer la planification dans une définition exhaustive et immuable alors que ses finalités, ses objectifs et ses procédures ont évolué et devront s'adapter. Limité, par construction, à la procédure de planification, le projet présente deux innovations particulièrement intéressantes, tendant à mettre en œuvre une planification décentralisée et contractualisée.

La décentralisation que le Gouvernement vient d'engager modifiera en profondeur les conditions d'élaboration et d'exécution du Plan national. Elle a, en effet, engagé une dynamique et une nouvelle logique de développement associant étroitement responsabilité régionale et orientation nationale. Dans ces conditions, et en suivant l'application des axes fondamentaux retenus, la planification devra maîtriser les principales contraintes qui en découleront. Toutefois, pour que la planification garde son caractère essentiel d'instrument de cohérence, il importe que soient bien définis, dans les procédures d'élaboration du Plan, les mécanismes par lesquels on assurera le rôle premier de la politique sectorielle.

Cette planification devra permettre l'insertion de l'économie française dans un environnement international fluctuant et aléatoire avec la souplesse lui permettant de faire face à des événements imprévus ou subits. La réflexion sur la réforme de la planification doit, par ailleurs, constituer l'occasion de réaffirmer l'opportunité de relancer la coopération européenne dans le domaine de la programmation à moyen terme.

Le projet de loi traduit une volonté d'innovation dans la façon d'aborder la réflexion sur notre devenir commun, en y impliquant plus étroitement et plus solidairement la collectivité nationale dans ses différentes expressions. Mais il est bien évident qu'il n'y a de progrès véritable que maîtrisé, et maîtrisé par la collectivité tout entière, à travers une planification rénovée dans ses méthodes comme dans son contenu.

L'avis que je rapporte devant votre assemblée porte successivement sur les acteurs puis sur les moyens de la nouvelle planification.

En ce qui concerne les acteurs, nous nous sommes interrogés d'abord sur les instances et sur les modalités de la concertation au niveau national, puis sur les modes de concertation entre la région et la nation et, enfin, sur la concertation régionale et infrarégionale.

En premier lieu se pose la question de la nature, de la composition et du mode de fonctionnement de la commission ntionale de planification qu'institue l'article 5 du projet de loi.

Dans l'élaboration des deux lois de Plan prévues — cette dichotomie nous est apparue justifiée — la commission a pour rôle de conduire les consultations nécessaires, d'émettre des recommandations sur la base desquelles le Gouvernement détermine les choix stratégiques — options, objectifs et programmes du Plan — et d'être associée au suivi de l'exécution du Plan. Le Conseil économique et social a recommandé au Gouvernement que soit souligné le caractère consultatif et non délibératif de la commission de planification et que ce point soit stipulé expressément à l'article 5 du projet de loi.

La participation des régions, suivant divers processus, aux travaux conduits à l'échelon national est la traduction même des principes de la nouvelle planification, désormais indissociable de la régionalisation. Il convient de souligner que, dans de nombreux précédents avis, le Conseil économique et social avait marqué son adhésion de principe à un tel choix.

Dans la mise en œuvre de cette présence régionale, le projet d'avis indique nettement que nous préférons qu'elle soit assurée par des représentants des comités économiques et sociaux régionaux. En effet, le Conseil a estimé que s'il s'agissait d'une représentation par des membres des conseils régionaux, le principe même d'une participation des élus régionaux n'irait pas sans poser quelques problèmes.

S'il est bien certain que, dans cette hypothèse, les présidents des conseils régionaux siégeraient en tant qu'organes exécutifs des régions, ils n'en demeureraient pas moins des élus au suffrage universel direct. Le Conseil a estimé, dans ces conditions, qu'il pourrait y avoir instauration d'une hétérogénéité au sein de cette commission qui risquerait alors de prendre un caractère délibératif en raison de la présence simultanée de représentants élus, responsables de leur propre décision planificatrice comme de son exécution, et d'autres représentants, porteurs de leur seule force de proposition et de négociation. Certains craignent d'ailleurs que l'on introduise ainsi un nouveau rapport de forces et un nouveau type de débats, au détriment des membres non élus de la commission nationale.

M. Jean-Pierre Soisson. Vous avez raison !

M. Jacques Puymartin, *rapporteur du Conseil économique et social.* Il eût été souhaitable, par ailleurs, que soit précisée, dans le projet de loi ou dans l'exposé des motifs, la clé de répartition de la représentation au sein de la commission nationale de planification ainsi que les critères permettant d'assurer une représentation équilibrée des différents partenaires nationaux et régionaux. En tout état de cause, le Conseil avait souhaité que soit assurée, en plus de la représentation des partenaires évoqués dans le projet de loi, celle de l'agriculture, de l'artisanat, des professions libérales et des associations familiales. Seules ont été retenues — mais elles ont été retenues — les deux premières catégories.

Il est clair, dans l'esprit même du projet, que la commission nationale de planification sera nombreuse. Il ne faudrait pas pour autant qu'il en résulte une lourdeur de fonctionnement. Deux préoccupations notamment peuvent apparaître à ce sujet.

Il convient d'assurer d'abord les conditions dans lesquelles pourront être conciliés les objectifs et les contraintes d'une approche sectorielle du développement de l'appareil productif — qui demeure nécessaire au niveau national — et les aspirations et objectifs spécifiques exprimés en ce domaine au niveau régional. Il s'agit de la cohérence essentielle des plans régionaux et du Plan national.

Il faut ensuite assurer la démultiplication de l'action de la commission par l'intermédiaire de nombreux groupes et sous-commissions composés sur la même base que la commission elle-même et veiller à établir une liaison étroite entre les instances spécialisées et les membres de la commission nationale.

Pour l'ensemble des raisons qui précèdent et parce que la composition de la commission constitue une condition première de son efficacité, il avait été proposé au Gouvernement l'aménagement de l'architecture institutionnelle décrite dans le projet de loi. Il était ainsi formulé deux propositions.

D'abord la commission nationale de planification à laquelle incombent les recommandations en matière de planification nationale, notamment dans le domaine de la cohérence sectorielle,

devrait être composée conformément à l'article 5 du projet ; la représentation des régions y serait alors assurée par les présidents des comités économiques et sociaux régionaux ou leurs représentants.

Ensuite, il serait nécessaire, pour tendre vers le maximum d'harmonisation entre les projets régionaux, d'instaurer une commission réunissant les présidents des conseils régionaux ou leurs représentants, qui examinerait et confronterait ces projets ; les réflexions de cette commission devraient être conduites en accord avec les travaux de la commission nationale de planification. La liaison serait assurée, sous l'autorité du ministre du Plan et de l'aménagement du territoire, entre les bureaux respectifs des deux commissions.

Il convient maintenant de s'interroger sur les conditions dans lesquelles le Conseil économique et social sera conduit à participer au dispositif d'élaboration et d'adoption du Plan, compte tenu notamment du fait que la commission nationale de planification se voit conférer un caractère permanent pour toute la durée du Plan.

Bien que le projet de loi rappelle, dans ses articles 7 et 8, que notre conseil a dans sa vocation, conformément à la Constitution, de donner avis sur tout projet de Plan et de loi de programme son article 1er, qui énumère les partenaires du Gouvernement, dans l'élaboration du plan national, ne mentionnait pas le Conseil économique et social. Le Gouvernement a bien voulu modifier son texte sur ce point.

Toutefois, afin de mieux suivre l'ensemble des travaux de planification et d'assurer le meilleur des dialogues d'une manière régulière, il serait hautement souhaitable, du point de vue du Conseil économique et social, que siègent, ès qualité, et comme membres de droit dans l'instance nationale de planification et dans son bureau — s'il en est créé un — plusieurs membres du Conseil économique et social ; que soit transmis pour avis — et non pas seulement adressé — au Conseil économique et social le rapport annuel relatif à l'exécution du Plan national, comme lui serait adressé le rapport annuel, préparé conjointement par le ministre du Plan et le ministre chargé du budget et décrivant les moyens budgétaires mis en œuvre pour la réalisation du Plan ; que le Conseil ainsi associé dispose de délais minimaux suffisants pour exercer convenablement son rôle de conseiller dans des projets qui engagent durablement la nation.

Le Conseil souhaite également que, si dans la suite de vos débats était créée une délégation parlementaire auprès de la commission nationale de planification, une formule appropriée similaire puisse être adoptée à son égard.

Au demeurant, ces mesures, de nature ponctuelle et expérimentale qu'explique le caractère étroit du calendrier qui nous a été imparti, eu égard à l'élaboration très proche du IXe Plan, ne peuvent, bien entendu, pas préjuger la manière dont pourront être définies de façon plus globale les conditions dans lesquelles le Conseil économique serait mieux inséré dans le dispositif de la planification française.

Une place toute particulière doit être réservée à la concertation entre la région et la nation.

Le Gouvernement a admis, parmi les principes de base, que, au-delà de la poursuite d'une politique traditionnelle d'équipements collectifs, les régions mettraient en œuvre de façon autonome leurs propres capacités de développement. On ne peut, malgré les procédures itératives prévues, sous-estimer les risques de contradictions entre politiques sectorielles et politiques de développement arrêtées au niveau régional. Dès lors les ajustements nécessaires relèvent tout à la fois d'une concertation entre les partenaires économiques et sociaux et d'un dialogue entre échelon régional et échelon national.

A cet égard, l'avis du Conseil a eu pour objectifs, au travers des diverses mesures proposées, de renforcer les procédures de consultation des régions, la transparence des domaines et opérations contractuels, les capacités d'adaptation des projets et la liaison entre le Plan et les préoccupations d'aménagement du territoire.

Sur nombre de ces points, l'institution d'une commission réunissant les présidents de conseils régionaux, ou leurs représentants — telle qu'elle a été suggérée précédemment — contribuerait largement à rechercher les conciliations nécessaires, en temps utile, et à résoudre la plupart des problèmes de coordination de la planification nationale et des plans régionaux, le Gouvernement conservant bien entendu la décision finale de s'engager ou non.

La concertation sera tout autant infrarégionale que régionale. Et là repose, avec la très large autonomie laissée aux régions pour établir leurs plans — en matière de procédures d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi — une novation lourde d'effets à terme. Il est indéniable, en effet, que l'identité régionale n'est ni partagée ni vécue avec la même intensité d'une région à l'autre, comme il est évident que les forces et moyens des régions présentent une très forte diversité.

Le niveau local ou infrarégional s'appréhende à travers différentes réalités : départements, cantons, communes, bassins d'emplois, pays, villes moyennes ou agglomérations urbaines.

Les niveaux révèlent bien souvent les aspirations profondes comme les capacités autocentrées de développement en ressources physiques ou humaines. Le Conseil a pu ainsi reprendre à son compte la suggestion de la commission de réforme de la planification placée sous la présidence de M. Goux visant à procéder, à l'occasion de la préparation du plan régional, à des assises du développement, l'exécutif de la région et le comité économique et social régional en seraient bien entendu les puissances invitantes.

Le Conseil économique et social recommande tout particulièrement que l'exercice de la planification régionale s'appuie au maximum — au-delà même de la procédure légale de consultation — sur les travaux du comité économique et social régional qui pourrait créer en son sein une commission régionale de planification.

Ces acteurs — aux différents niveaux évoqués — vont dans leur diversité disposer des instruments nécessaires pour mener leurs actions : les contrats de Plan et les mécanismes de l'allocation des ressources.

Le Conseil économique et social a souligné — en l'approuvant — le caractère novateur du principe de contractualisation ainsi introduit par le projet de loi. Il lui aurait néanmoins paru intéressant que la définition du champ d'application et des domaines susceptibles d'être l'objet de ces contrats relève des dispositions de la loi.

L'avis marque avec force le caractère entièrement facultatif de ces contrats de Plan tout en notant leur opportunité particulière dans le cadre des entreprises publiques pour la définition de leur stratégie.

La généralisation du système d'aides conditionnelles, traduites dans les contrats de Plan, à tous les secteurs d'activités et à des agents économiques et sociaux très divers, impliquerait une multiplicité des formules de contrats et l'application de solutions au cas par cas, au niveau tant de l'objet, du suivi ou de l'arbitrage que des sanctions du contrat.

Il apparaît donc que si les contrats de Plan constituent un mode de définition utile des relations entre l'Etat — ou la région — et un autre partenaire, la capacité d'adaptation de notre économie à des événements imprévus ou à des innovations nécessaires risquerait d'être réduite par un développement contractuel, par hypothèse trop généralisé, susceptible de mobiliser l'essentiel des engagements de l'Etat décrits à l'article 11 du projet de loi. De tels engagements doivent d'ailleurs, dans leur application, être attentifs au maintien d'une saine concurrence nécessaire, dans la liberté d'entreprendre, au dynamisme de notre économie.

Pour tous ces motifs, tendant, en réalité, à permettre à la politique des contrats de donner le maximum de fruits, il est proposé de préciser expressément que la politique de contrats de Plan n'est pas incompatible avec le maintien d'autres modes d'intervention de l'Etat dans le soutien de l'activité économique, sociale ou culturelle de la nation.

Par ailleurs, le projet d'avis prend en compte la grande généralité d'application des contrats de Plan et des contractants, en particulier à l'ensemble des personnes morales. Il estime donc qu'il convient que le projet de loi rappelle que, la liberté de contracter pouvant toujours être obérée par l'inégalité de situation des parties prenantes, les dispositions des contrats de Plan ne peuvent avoir pour effet de réduire la liberté de négociation.

Enfin, sur l'application des contrats de Plan, il apparaît souhaitable que, dans le cas particulier des contrats passés avec les entreprises, soit prévue une information des institutions représentatives du personnel, tant à titre préalable qu'en ce qui concerne les résultats obtenus.

L'allocation des ressources est en premier lieu de caractère budgétaire, constatation faite qu'une partie des observations liées aux moyens financiers des collectivités territoriales ne peuvent être développées dans l'attente de connaître le futur dispositif législatif relatif au transfert des moyens et compétences.

L'avis, abordant l'articulation entre le Plan et le budget, approuve la volonté du Gouvernement de resserrer les liens entre les options du Plan et les moyens budgétaires pour leur réalisation. A cet égard il propose que certains éléments de l'exposé des motifs du projet soient repris dans le dispositif de la loi.

Il n'en souligne pas moins la nécessité, sous diverses formes, de disposer dans le cadre même du Plan de marges de manœuvre nécessaires pour conduire les politiques conjoncturelles complémentaires qui s'imposeraient.

Conserver des marges de manœuvre, sans pour autant mettre en cause l'importance des priorités du Plan, en vue de mieux sauvegarder les capacités d'adaptation de celui-ci, tel est le sens des diverses suggestions énoncées dans l'avis à propos des crédits autres que budgétaires, et en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales que doit reprendre la loi de Plan.

La démarche nouvelle de révision du Plan, qui touche seulement la deuxième loi de Plan, paraît réaliste dans le principe d'ajustement qu'elle met en œuvre à partir de la troisième année. Cependant l'approche ainsi faite réduit l'actualisation du Plan à une simple réévaluation des moyens dont la nation dispose pour satisfaire aux objectifs et priorités qu'elle s'est donnés. Le Conseil économique et social s'est interrogé sur la question de savoir s'il fallait, quant à ces objectifs stratégiques fondamentaux, s'interdire *a priori* la part de l'imprévisible ou le droit à l'erreur. Leur caractère anti-aléatoire est-il forcément incompatible avec la nécessité d'intégrer les aléas survenus ?

Par ailleurs, l'avis insiste sur le caractère primordial du suivi de la planification, s'agissant particulièrement de procédures nouvelles, diversifiées et souples.

Il propose tout particulièrement pour le niveau régional quelques mesures de procédure aptes à mieux assurer la coïncidence de ces plans avec le Plan national, la diffusion de l'information sur la planification régionale à l'intérieur de chaque région comme de région à région ainsi que la mise en œuvre, par des engagements précis de l'Etat, des moyens logistiques d'élaboration des plans régionaux et d'évaluation de leur exécution.

Une recherche de définition du Plan peut paraître sans véritable portée. En fait, le Plan français se détermine beaucoup plus par ses finalités, ses objectifs, ses procédures que par une formule difficilement exhaustive : effort de réflexion collective, cadre d'informations et de références, guide d'action pour les pouvoirs publics, recherche de la cohérence entre les actions privées et publiques, régionales et nationales, en vue de construire le pays de demain.

Dans la logique du projet gouvernemental, c'est l'élaboration puis l'exécution du IXe Plan qui permettront de porter un jugement sur le caractère déterminant des deux novations retenues dans l'évolution de la planification française.

C'est au cours des mêmes processus que pourront être également appréciés leurs effets sur le caractère indicatif, ou normatif, de la nouvelle planification et sur le maintien de la cohérence nécessaire entre les initiatives régionales et les impératifs sectoriels nationaux.

Le champ d'expérimentation s'élargissant, il s'imposera une nouvelle pédagogie du Plan. Comme le Conseil l'avait déjà souligné, les mutations profondes auxquelles devra faire face notre société imposeront la recherche d'un dialogue social plus riche et plus systématique.

Loin de voir son intérêt compromis par l'accroissement des aléas de tous ordres, le Plan, dans la mesure où il prendra en compte lucidement leur survenance possible, constituera plus que jamais un « réducteur indispensable d'incertitude », un instrument de cohérence et un outil pédagogique.

En fonction même de ses procédures spécifiques, le Plan devra allier l'exigence de l'évaluation régulière de son efficacité et la nécessité de sensibiliser largement l'opinion.

C'est Jean Monnet qui disait : « Le Plan est un exercice de conviction plus qu'un exercice de pouvoir. » (*Applaudissements.*)

M. le président. Je remercie M. le rapporteur du Conseil économique et social.

Huissiers, reconduisez M. le rapporteur du Conseil économique et social.

(*M. le rapporteur du Conseil économique et social est reconduit avec le cérémonial d'usage.*)

M. le président. La parole est à M. Christian Goux, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Christian Goux, *président de la commission.* Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mesdames, messieurs, l'ordre du jour de notre assemblée appelle la discussion sur le projet de réforme de la planification au moment même où notre pays définit, pour faire face aux difficultés, de nouvelles orientations de politique économique.

Cette coïncidence m'incite à développer devant vous quelques réflexions sur les liens entre le Plan et la politique économique, et j'insisterai sur trois aspects principaux qui concernent le rôle du Plan comme cadrage macro-économique, comme outil d'action sur les anticipations et les comportements et, enfin, comme contrat de la nation avec elle-même.

Je commencerai par situer les trois enjeux de la planification par un bref exercice rétrospectif que nous suggèrent les événements des dernières années.

L'horizon du Plan, vous le savez, sera quinquennal. Si l'on recherche dans les cinq dernières années quels ont été les événements marquants de l'économie internationale, trois faits émergent : l'arrivée d'une deuxième crise pétrolière, consécutive à la crise iranienne en 1979 ; une récession exceptionnellement longue dans presque tous les pays industrialisés amenant le chômage à des niveaux historiques ; enfin, un changement très important dans le paysage monétaire avec la remontée du dollar et le choix de politiques monétaires restrictives, aux Etats-Unis comme dans la plupart des autres pays industrialisés.

Ces événements n'avaient pas été prévus, et notre pays n'a eu, jusqu'à mai 1981, aucune stratégie pour y faire face. Mais cette situation pose deux questions qui permettent de bien préciser l'enjeu de la planification : pouvait-on prévoir ces événements ? Pouvait-on faire face à ce contexte international ?

La réponse à la première question est, à mon sens, largement négative. Plus exactement, la date, voire l'ampleur et la durée de ces phénomènes, ne pouvait être cernée avec la précision voulue. Ce n'est donc pas sur l'illusion d'une quelconque aptitude à prévoir l'avenir que peut être justifiée la nécessité de la planification.

Mais la réponse à la seconde question est, elle, largement positive. Ce qui était clair, c'est que, face à des difficultés multiples, celles qui se sont produites ou d'autres qui auraient pu se produire, notre pays pouvait et devait affirmer une stratégie, se fixer des objectifs, adopter et adapter en permanence les moyens nécessaires pour les atteindre et réagir aux événements extérieurs en fonction de choix collectifs à moyen terme et non dans une politique de pilotage à vue permanent, conséquence de la logique économique libérale.

C'est cela qui fonde la légitimité du Plan. Loin d'être remise en cause par le degré élevé d'incertitude de l'environnement international de notre pays, la planification apparaît au contraire comme l'expression d'une volonté politique collective, comme l'affirmation par l'ensemble des citoyens que certains de ses choix sont fondamentaux et non révisables et qu'elle prendra pour les atteindre les moyens et les chemins nécessaires, quelque difficiles qu'ils puissent être. La difficulté de prévoir ne peut être un alibi, c'est au contraire une justification nouvelle du caractère indispensable du Plan.

Tout l'esprit du projet de loi que nous examinons aujourd'hui se reflète dans cette affirmation : à un environnement difficile doit correspondre une volonté politique sans faille. C'est la condition de l'efficacité du Plan, sur laquelle je vais maintenant revenir.

La première qualité d'un Plan, au regard des contraintes de la politique économique, est de fournir à l'action de l'Etat et aux interrogations des agents économiques un cadrage macro-économique à moyen terme. C'est à travers un tel cadrage que se lisent les choix de la collectivité, c'est ce cadrage qui retrace les grands équilibres à travers lesquels toute action de politique économique doit être jugée. L'importance de ce travail, qui sera au moins partiellement quantifié, peut être considérable s'il est réellement pris en compte dans les décisions des pouvoirs publics, des entreprises et des régions. Contrainte certes, mais aussi guide de l'action conjoncturelle, le Plan constituera la référence par rapport à laquelle se situera l'action immédiate.

Choix accepté par l'ensemble de la collectivité, il devrait être opposable à des revendications ou à des exigences impossibles à satisfaire ou contraires aux objectifs de la nation. Référence des agents économiques pour juger de la continuité de l'action des pouvoirs publics, ses orientations devraient pouvoir être citées pour accroître la conformité des décisions quotidiennes et de la stratégie à moyen terme.

Il faut, pour cela, souhaiter que soit effective une programmation à moyen terme en valeur parce que c'est en soldes financiers que se posent les principaux choix, qu'il s'agisse des finances publiques, de la protection sociale, des besoins de financement du secteur nationalisé ou de l'équilibre extérieur.

Tout cela exige que la planification soit forte et qu'elle dispose des moyens d'être prise en charge, et pas seulement en considération. C'est l'objet de plusieurs dispositions clés du présent projet de loi. Je retiendrai les trois principales.

La première consiste à séparer les objectifs du Plan des moyens nécessaires à son exécution. Cette séparation en deux étapes législatives affirme le caractère rigoureux, voire intangible, de certains très grands objectifs et le caractère par définition modulable des moyens nécessaires.

La deuxième disposition apte à donner sa force au Plan me semble résider dans l'affirmation que des choix seront faits entre les priorités et les non-priorités. Aucun pays n'a les moyens

de tout faire et aucun domaine n'échappe à cette contrainte. Ni en matière économique, ni en termes de politique industrielle, ni dans le domaine social, on ne peut refuser de choisir ; on ne peut pas encourager à la fois l'épargne immobilière et l'investissement industriel, on ne peut pas à la fois privilégier l'industrie de biens d'équipement et inciter à l'endettement foncier agricole, on ne peut pas à la fois promettre une protection sociale accrue et refuser de mettre toutes les formes de revenus égales devant l'impôt.

Il appartiendra aux administrations de traduire dans les chiffres les choix de la nation. Mais procéder à ces choix sera l'objet même du Plan et la condition de son efficacité. Le cadrage macro-économique en sera la traduction, à la fois reconnaissance des contraintes et affirmation des priorités.

La nouvelle articulation des relations de travail et d'exécution entre le budget et le Plan va dans ce sens. Tentative nouvelle et originale de se doter des moyens d'inscrire dans leurs conséquences à moyen terme les décisions immédiates et volonté aussi de préparer le moyen terme malgré les contraintes du présent, les dispositions prévues marqueront dès 1983 une étape importante de l'histoire budgétaire et financière de notre pays et, pour les députés, de leur manière de contrôler l'action de l'Etat dans ces domaines.

J'y vois, pour ma part, une garantie nouvelle de la force exécutoire de la planification.

Un exemple peut illustrer l'enjeu de cette démarche. Différentes projections quantitatives tendent à montrer la difficulté de réduire le chômage, dans le cadre de la législation, des comportements et des structures existantes. Faisant en quelque sorte « fonctionner les modèles à l'envers », il serait possible d'identifier à quel prix, c'est-à-dire par quelles modifications, des résultats substantiels en matière d'emploi pourraient être obtenus. Ces modifications seront difficiles et coûteuses pour certaines catégories sociales. L'objectif du Plan, ce sera de choisir à quel niveau d'emploi la collectivité veut parvenir, et par quelles voies, c'est-à-dire par quelles priorités. Une fois admises, ces priorités deviendront celles de la nation et s'imposeront à tous.

La troisième innovation apte à faire entrer le Plan dans les faits est constituée par les contrats de Plan. On a pu parler, à propos du futur IXe Plan, de Plan-contrat. C'est une réalité nouvelle qui permet la prise en charge des objectifs nationaux au niveau des entités économiques, régions ou entreprises concernées par leur réalisation. Je n'y insisterai pas davantage si ce n'est pour souligner qu'à mon sens ces contrats seront, vis-à-vis du secteur public, un moyen d'autant plus nécessaire que pour le moment il n'a pas encore joué le rôle d'entraînement qui lui est imparti dans notre stratégie industrielle.

J'en viens maintenant à la seconde dimension du Plan en regard de la politique économique : le Plan a pour rôle essentiel de contribuer à l'évolution des comportements et des mentalités. Nous sommes là au cœur d'un problème vital.

Prenons l'exemple de l'inflation, cause de bien des soucis actuels. Fondamentalement, réduire le taux d'inflation à un niveau acceptable, qui ne peut être que très proche de celui de nos voisins pour éviter des ajustements monétaires répétitifs, n'est possible que si au niveau de chacun, les anticipations vont dans le sens d'une réduction forte du rythme d'inflation. C'est le rôle du Plan que de créer les conditions de telles anticipations. Et c'est parce qu'il sera le Plan de la nation, et non plus seulement celui de l'Etat, qu'il peut y parvenir : loin d'être seulement le reflet de l'avenir tel que les administrations le voient et souhaitent qu'on le voie, le Plan deviendra le reflet de l'avenir tel que la nation tout entière veut le voir, avec ses choix, ses priorités, ses objectifs et ses efforts à consentir. La portée de ce changement, le fait de passer du Plan de l'Etat au Plan de la nation peut et doit être considérable. C'est un point de passage obligé de la modification nécessaire des comportements, et c'est un outil important pour inciter les partenaires économiques et sociaux aux inévitables mutations qu'imposent à la fois le problème du chômage et la transformation technologique en cours.

Il y a dans le présent projet de loi plusieurs dispositions qui garantissent cette action du Plan dans la transformation des habitudes et des mentalités.

La première de ces dispositions, c'est évidemment la force donnée à la loi d'orientation et d'objectifs. Il n'est point besoin d'y insister. Apte à donner pour l'avenir du pays une vision claire des choix de la collectivité, cette loi aura une importance évidente puisqu'elle engagera ensuite l'action des pouvoirs publics et qu'elle conduira les agents économiques à déterminer leur action en fonction des choix nationaux.

La deuxième de ces dispositions est constituée par le processus d'élaboration même du Plan et par le caractère décentralisé de sa préparation et de son exécution. Intéressées dès le début du processus, les régions et, à travers elles, les collectivités territoriales infrarégionales, devront préciser quelles images de l'avenir elles ont, quelles transformations elles estiment nécessaires, et par quel type d'action les changements seront susceptibles d'être mis en œuvre.

La troisième disposition concerne les contrats de plan où figureront les objectifs des régions ou des entreprises en des termes pouvant être rapprochés des objectifs nationaux, c'est-à-dire où la cohérence entre les priorités des régions ou les plans des entreprises publiques et les choix de la collectivité seront apparents.

Il ne faut, en matière de comportements et d'anticipations, ne sous-estimer ni les difficultés de changement, ni les bénéfices à en attendre. Il s'agit là d'une action indispensable mais qui, comme tendent à le montrer les résultats enregistrés depuis un an, relève du moyen terme et exige la durée. C'est, typiquement, une action qui ressortit du domaine du Plan.

Je soulignerai enfin que le Plan, tel qu'il pourra être préparé et exécuté après le vote de la loi de réforme, sera en fait un contrat de la nation avec elle-même. Vers la fin de la décennie 1980, à l'issue de la période couverte par le IXe Plan, celui qui se retournera pour juger des transformations réalisées, au niveau économique et social et dans le rôle international de notre pays, aura à constater deux phénomènes :

D'abord les inévitables erreurs de prévision quant à l'évolution de l'environnement international. Mais nous avons précédemment vu qu'il s'agissait là d'une donnée normale et que des lois rectificatives sont prévues qui permettront d'adapter la stratégie du pays au changement de contexte.

Ensuite, le degré de réalisation des objectifs du Plan, qui devra au contraire être le plus conforme possible aux engagements initiaux. Qu'il s'agisse de l'emploi, du poids de la protection sociale, du degré de dépendance accepté vis-à-vis de l'étranger ou de la valeur de la monnaie, les résultats seront jugés en référence aux objectifs de départ, quantifiés ou non.

C'est, monsieur le ministre d'Etat, dans cet esprit que nous approuvons la réforme de la planification : parce que nous sommes profondément convaincus de la nécessité de planifier l'essentiel, nous voulons donner au Plan la valeur d'un engagement d'une portée très supérieure à celle que pouvait revêtir le Plan intérimaire qui devait subir fortement la pesanteur des difficultés passées et dont la durée était courte.

Cette remarque me conduit à conclure en revenant sur les événements actuels.

Personne ne peut contester certains chiffres et nous payons encore aujourd'hui, malgré l'action menée depuis un an, les conséquences en termes d'inflation structurelle et de sous-compétitivité de la politique des années 1975 à 1980.

M. Dominique Taddei. Très bien !

M. Christian Goux, *président de la commission.* Mais la difficulté qui est devant nous est d'une autre nature. La majorité de notre pays, qui a souhaité les changements que nous proposons, ne peut rester en marge de notre action planificatrice. Elle doit la soutenir, la prendre en charge, faire siens les objectifs du Plan.

C'est à nous, mesdames, messieurs, qu'il appartient de proposer des objectifs suffisamment ambitieux pour mobiliser les énergies et refuser le fatalisme. Il en va de l'avenir de notre pays. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

Rappel au règlement.

M. Gilbert Gantier. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Gilbert Gantier, pour un rappel au règlement.

M. Gilbert Gantier. Monsieur le président, j'ai fait, au début de la séance, un rappel au règlement fondé sur des motifs d'ordre constitutionnel. Après les réponses de M. le ministre d'Etat et de M. Joxe, je me suis précipité à la bibliothèque pour me livrer à certaines vérifications qui me permettent d'éclairer maintenant l'Assemblée.

Mon second rappel au règlement se fonde sur l'article 91, alinéa 4, de notre règlement.

En réponse aux observations d'ordre constitutionnel que j'ai présentées, M. le ministre d'Etat a invoqué la décision n° 80-126 D. C. du 30 décembre 1980 du Conseil constitutionnel. Il a tiré de cette jurisprudence la conclusion qu'il serait impossible à moi-même et à cinquante-neuf de mes collègues, par exemple, de saisir de son projet de loi le Conseil constitutionnel pour le motif qu'aucune exception d'irrecevabilité n'aurait été soulevée au cours du débat.

J'invite M. le ministre d'Etat à relire plus attentivement la décision du Conseil qu'il a lui-même citée. Cette observation vaut aussi pour M. Joxe qui, sans faire état d'une érudition aussi précise, a implicitement évoqué la même jurisprudence.

Les considérants de cette décision sont très clairs : ils sont fondés sur les articles 92, 98 et 121 de notre règlement qui ne sont relatifs qu'à la recevabilité financière des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution et des dispositions organiques prises pour son application.

Dans toutes les autres matières, rien dans la jurisprudence du Conseil, ni d'ailleurs dans la Constitution, n'empêche les parlementaires de saisir le Conseil constitutionnel, même si aucune exception d'irrecevabilité n'a été soulevée devant l'une ou l'autre assemblée.

Cela est si vrai que le Conseil s'est prononcé — décision n° 81-133 DC du 30 décembre 1981 — sur un recours dont je me trouvais être l'un des signataires, qui portait précisément sur une loi de finances, mais n'était pas fondé sur l'article 40 de la Constitution ou sur les dispositions organiques, alors même qu'aucune exception d'irrecevabilité n'avait été présentée antérieurement à l'examen de ce texte.

Je suis donc au regret de dire à M. le ministre d'Etat et, par voie de conséquence, à M. Joxe que leur argumentation n'est nullement fondée et que les conclusions qu'ils en tirent sont absolument nulles. Rien n'interdirait donc aux parlementaires qui le souhaiteraient de déférer ce projet de loi au Conseil constitutionnel.

Il suffira — mais il ne faudra pas forcément — que les arguments constitutionnels aient été invoqués lors de nos débats. C'est ce que j'ai déjà fait à la commission des finances d'abord, en début de séance par un rappel au règlement ensuite, et c'est ce que je ferai tout au long de ce débat au moyen d'amendements et de sous-amendements.

La question de la constitutionnalité de ce projet aura donc été soulevée devant le Parlement, et un recours éventuel serait donc conforme à la décision du Conseil évoquée par M. le ministre d'Etat.

J'ajoute, monsieur le ministre d'Etat, monsieur Joxe, que la conception que vous avez développée du recours constitutionnel est singulièrement restrictive et qu'elle tendrait à vider de sa substance les dispositions très démocratiques introduites dans notre Constitution à l'initiative du précédent président de la République.

Reprise de la discussion.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire.

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, les décisions économiques et monétaires que le Gouvernement a été conduit à prendre au cours des dernières quarante-huit heures, loin de rendre le débat qui vient de s'engager intemporel et irréaliste — surréaliste, disait M. Marette — en soulignent au contraire, à mon sens, l'importance et la nécessité.

Depuis un an, en effet, le Gouvernement a mis en place de grandes réformes politiques, économiques et sociales dont il attend des moyens accrus et renforcés pour lutter contre les effets de la crise que notre pays traverse, comme l'ensemble des nations de l'Occident industrialisé. Parallèlement, il a conduit une politique conjoncturelle destinée à accompagner les transformations structurelles entreprises.

Sur des points décisifs, les résultats obtenus sont incontestables : notre croissance atteindra en effet une progression supérieure à 2 p. 100 par rapport à nos principaux partenaires commerciaux dont l'économie continue à stagner au lieu d'avoir pris un rythme de croissance de 1 p. 100. Et si nous n'atteignons pas les 3 p. 100 souhaités par le plan intérimaire, c'est essentiellement en raison du fait que la reprise persiste à se faire attendre sur le plan international. Cela est grave. Cette différence explique que le chômage continue à progresser, même si cette progression s'est ralentie de façon sensible par rapport aux années antérieures. Elle explique surtout que, même si l'inflation, en taux annuel, est moins forte qu'il y a un an, elle reste trop élevée par rapport à celle de nos voisins européens et de nos autres partenaires.

Le Gouvernement a donc décidé à la fois d'ajuster la parité du franc par rapport aux autres monnaies du système monétaire européen et de prendre les mesures d'accompagnement nécessaires pour que cette dévaluation puisse concourir au redressement de la situation économique.

Pour bien des raisons qu'il serait trop long de développer ici — il faudra d'ailleurs peut-être y revenir — la monnaie est sujette à bien des mythes et victime de bien des tabous. La monnaie est un reflet, plus qu'une cause, le reflet de la productivité du pays qui l'émet. Ce qui est grave, ce n'est pas la dévaluation elle-même, mais l'état dans lequel vingt-trois ans de politique conservatrice ont mis notre appareil productif. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes. — Protestations sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. Philippe Séguin. Pas du tout !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. C'est l'abandon accepté de parts importantes de notre marché intérieur.

M. Philippe Séguin. On croirait entendre M. Mauroy ! Ce n'est pas de votre niveau !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Cela fait sept ou huit ans que je n'ai jamais nié un chiffre. Je ne nie pas davantage ceux de la dernière année. C'est la réalité. Et ce n'est pas une question de niveau, monsieur Séguin, mais une question d'années. Il a fallu vingt-cinq ans, un quart de siècle, pour mettre la France dans l'état où elle est !

Ce qui est grave, disais-je, c'est l'abandon accepté des parts importantes de notre marché intérieur, c'est l'insuffisance de l'effort consenti en faveur de la recherche et de la formation professionnelle depuis bien des années. Et il est vrai que nous n'avons pas encore réussi à pallier ces insuffisances.

M. Michel Barnier. Il vous faudra combien d'années ?

M. Parfait Jans. Moins de vingt-cinq ans en tout cas !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Malgré des mesures substantielles, nous n'avons pas pu, en un an, relever tout cela, et il nous faudra bien des années encore.

Plusieurs députés du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française. Combien d'années ?

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Commençons avec un bon plan quinquennal. Il est des rythmes incontournables, et ces priorités figureront certainement parmi celles que le IXe Plan devra retenir.

Les décisions arrêtées par le Gouvernement ces deux derniers jours ne remettent donc nullement en cause les objectifs essentiels qui fondent l'action du Président de la République et de sa majorité.

M. Jean-Pierre Soisson. C'était prévu !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. C'était prévisible, et pour tout le monde !

M. Jean-Pierre Soisson. « Souffrir autrement » ! écrit *Le Monde*. (*Rires sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Nous continuons à vouloir assurer le retour de la France à un niveau de croissance et d'expansion qui réduise le chômage de manière significative, et à le faire avec le respect de la justice sociale et, par conséquent, avec davantage de solidarité dans les efforts et la rigueur nécessaires. Ces décisions sont destinées à atteindre, selon des modalités, un rythme et avec des moyens différents, des objectifs qui, eux, demeurent identiques. Adapter les moyens à des objectifs constants, tel est l'un des buts de la planification.

Notre débat porte sur la réforme de la planification. Il s'agit donc d'un débat de méthode et de procédure, et non, bien sûr, d'un débat de contenu. Il ne m'a toutefois pas paru possible, au lendemain d'événements importants, qu'un membre du Gouvernement s'exprime devant l'Assemblée nationale sans préciser l'esprit et la portée des décisions intervenues, en attendant que, sous peu, le Premier ministre et le ministre de l'économie et des finances viennent présenter à votre assemblée l'ensemble des dispositions arrêtées.

M. Alain Madelin. C'est la moindre des choses !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. J'ajoute que ces quelques considérations sur les relations entre la politique conjoncturelle et les choix stratégiques, sur le rôle et la maîtrise du temps dans l'adaptation de l'une aux autres, me paraissent être, justement, au cœur de notre sujet d'aujourd'hui.

En effet, le 11 décembre dernier, en vous présentant, ici même, le Plan intérimaire pour 1982 et 1983, j'annonçais que, dans un délai de six mois, le Gouvernement proposerait au Parlement un projet de loi réformant les procédures de planification. Me voici donc, mesdames, messieurs les députés, au rendez-vous, presque jour pour jour. Je suis assez convaincu, en effet, que la crédibilité et la force de l'action publique

reposent pour une part importante sur le fait de savoir inscrire une démarche dans le temps, de savoir mettre le temps de son côté, ce qui implique notamment le respect du calendrier annoncé.

Pourquoi avoir choisi, avant d'entreprendre l'élaboration du IXe Plan, de changer les procédures et de modifier la loi de 1962 ? N'y avait-il pas plus urgent ou plus important ? Fallait-il ajouter cette réforme aux autres réformes, alors que planifier — je l'ai souvent souligné — est d'abord une affaire de volonté ? Ne pouvait-on s'en tenir aux textes existants, en s'assurant simplement, ce qui aurait déjà représenté un progrès sensible, que le Plan soit plus scrupuleusement respecté ? Je m'attacherai, mesdames, messieurs les députés, dans un premier temps, à répondre à ces questions. Je rappellerai ensuite les conditions dans lesquelles cette réforme a été préparée, puis, dans un troisième temps, j'évoquerai les principes sur lesquels elle repose et les innovations qu'elle apporte. En quatrième lieu, je m'attaquerai aux controverses juridiques que l'on a créées à ce sujet, avant de conclure en rappelant la portée que le Gouvernement et le Président de la République donnent à la planification, pour affronter avec efficacité et cohérence les défis des prochaines décennies.

Pourquoi cette réforme ?

Le projet de loi qui vous est soumis entend se substituer à la loi du 4 août 1962 qui a été, pendant vingt ans, la base légale de nos plans successifs.

Certains ont été suivis de réalisation, d'autres non. Certains ont accompagné une période de croissance et d'expansion soutenues, d'autres se sont révélés impuissants à combattre la crise et à en endiguer les conséquences.

L'efficacité de la planification est-elle donc vraiment liée à la réforme du support juridique sur lequel elle s'appuie ?

Il y a, vous le savez, les conditions nécessaires et les conditions suffisantes. Même si elle est loin d'être en elle-même suffisante, j'en conviens et même je l'affirme, j'ai la conviction que cette réforme est une condition nécessaire du renouveau de la planification, pour lui rendre l'autorité, la dimension et la portée qui lui sont nécessaires. N'aviez-vous pas vous-mêmes souligné, mesdames, messieurs les députés, et de tous les horizons de cette assemblée, les limites du plan intérimaire en matière de consultations préalables et de moyens d'exécution ? Je vous en avais volontiers donné acte, en invoquant, certes, les conditions rapides de son élaboration, mais aussi les insuffisances du cadre juridique dans lequel il s'inscrivait. J'annonçais par là même — ainsi que je viens de le rappeler — le dépôt du projet de loi dont nous débattons maintenant.

Il y a une deuxième raison à cette réforme législative, qui tient à la cohérence nécessaire entre la planification et les autres réformes qui constituent ce que le Premier ministre a appelé le « socle du changement ». La décentralisation fait des régions des acteurs de la vie économique à part entière. L'extension du secteur public donne au Gouvernement les moyens d'une action industrielle reoforcée et dynamisée. Les nouveaux droits des travailleurs élargissent les moyens de la démocratie dans l'ordre économique et social. Il est nécessaire d'adapter la planification, à la fois dans ses méthodes d'élaboration et dans ses moyens d'exécution à ces réalités nouvelles.

Troisième raison, enfin : les insuffisances de la loi de 1962 à laquelle je ferai trois griefs, dont un seul eût été suffisant à mes yeux pour pleinement justifier cette réforme, qui tend précisément au remplacement de cette loi de 1962.

Le premier grief tient au fait que la loi du 4 août 1962 se borne à traiter du Plan de l'Etat, qu'elle limite en fait et en droit l'effort de planification aux seules administrations de l'Etat.

Nous avons une autre conception du Plan, de son rôle et de l'efficacité qu'il peut avoir pour combattre la crise. Notre philosophie est celle de la solidarité dans l'effort, de la convergence et de la cohérence nécessaire de l'action de tous les partenaires économiques et sociaux, au service des mêmes objectifs pour le redressement national. Nous voulons, comme le disait il y a un peu plus d'un an le Président de la République, mobiliser « toutes les forces de la France ».

Nous proposons donc de passer de l'âge du Plan de l'Etat à l'époque du Plan de la nation, c'est-à-dire à une conception élargie du champ de la planification et de ceux qui y concourent.

Il m'est arrivé à plusieurs reprises ces dernières semaines de souligner que le Plan est fils des temps de crise et qu'on ne planifie pas vraiment dans les moments de facilité. Le prochain plan quinquennal doit être l'occasion d'un grand débat du pays avec lui-même, pour que son exécution associe, dans un même effort et vers un même but, toutes les forces vives du pays. C'est cette conception qui permettra de redonner au rôle de l'Etat sa juste dimension, de conférer un sens complet à la décentralisation, de respecter l'autonomie des entreprises publiques et de garantir la liberté du secteur privé. Le Plan doit devenir l'organisateur de la liberté économique de la nation.

Le deuxième reproche que je fais à la loi de 1962 tient à la faiblesse de ce qu'elle prévoit en matière d'exécution du Plan. Le projet de loi qui vous est soumis est beaucoup plus précis quant aux engagements que prend l'Etat. Le Plan ne se contentera plus d'être l'approbation d'un rapport ; il comprendra, à travers la deuxième loi de Plan, un ensemble de lois de programme jugées essentielles par le Gouvernement et mises en cohérence les unes par rapport aux autres.

Par ailleurs, nous avons sensiblement modifié, tout en conservant le principe d'une double délibération parlementaire inscrite dans la loi de 1962, le sens et la portée de cette démarche, de cette double saisine. La fiction de la présentation de scénarios alternatifs à travers le débat sur les options, présentation qui, si ma mémoire est exacte, n'a été effectuée qu'une seule fois, a été abandonnée au profit d'une distinction entre une première loi définissant les choix stratégiques et les grands objectifs à moyen terme et une seconde loi décrivant les moyens nécessaires. La première lui ne pourra pas être révisée. Certes, nous savons que les temps de crise que nous traversons ajoutent aux incertitudes inhérentes à toute prévision, et l'actualité immédiate que j'évoquais en commençant ces propos nous en fournit encore l'illustration.

Nous avons donc prévu des mécanismes d'adaptation des moyens, pour les renforcer ou en utiliser d'autres, mais au service des mêmes objectifs qui devront, quant à eux, avoir fait l'objet d'une définition assez solide et assez négociée pour s'affirmer tout au long des cinq ans de l'application du Plan. C'est une confirmation de ce que je vous disais à l'instant : adapter les moyens, oui, changer les objectifs, non. Ou alors la gravité de la situation est telle que c'est une autre orientation qu'il faut prendre, et il convient d'élaborer un autre Plan. Ce n'est plus alors une question de révision de lui, mais un changement complet d'objectif.

Par rapport à la loi de 1962, je considère en effet que 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 avenir.

La troisième imperfection, enfin, que je relèverai dans la loi de 1962 est liée à l'absence de rapports clairs et explicites entre l'Etat et les autres partenaires publics ou privés qui participent à la réalisation des objectifs du Plan. Nous avons choisi la formule du contrat, qui garantit à la fois la liberté et le respect de l'égalité des cocontractants, ainsi que l'efficacité dans la cohérence de leur intervention.

La loi était d'autant plus nécessaire pour fournir les moyens juridiques appropriés que nous avons prévu, contre une certaine tendance de la jurisprudence, de garantir les partenaires de l'Etat contre les abus régaliens en matière d'exécution des contrats ou de leur révision.

Pour l'ensemble de ces raisons, il était donc nécessaire de réformer profondément les procédures de la planification telles que la loi de 1962 en fixait le cadre.

Deuxième partie de mon intervention : les conditions de préparation de cette réforme.

Pour que les conditions de préparation de la réforme reflètent les principes nouveaux que nous voulons insuffler à l'élaboration même du Plan — je les évoquerai en troisième partie — et pour bénéficier des avis les plus larges et les plus autorisés dans un domaine où la pensée économique est loin d'être assurée, j'ai choisi de faire appel à une commission d'experts, réunissant des parlementaires de l'opposition comme de la majorité, des grands chefs d'entreprise, des universitaires, des sociologues, des hauts fonctionnaires, etc.

Avec le souci, puisqu'il s'agissait de déboucher sur une réforme législative, que le Parlement soit étroitement associé au processus de réforme dès son origine, j'ai demandé au président de votre commission des finances, de l'économie générale et du Plan, M. Christian Goux, d'assurer la présidence de cette commission. Je le remercie d'avoir accepté et surtout d'avoir conduit avec diligence et efficacité ses travaux. J'ai été conforté de voir naître de ces débats d'aussi nettes convergences sur les principes législatifs à mettre en œuvre pour rendre à notre pays l'habitude et le sens de planifier son présent et son avenir.

J'ajouterai que sur les cent cinquante personnes qui ont participé aux travaux de la commission Goux, il y avait onze parlementaires, des deux assemblées et de tous les groupes. Cela souligne le vif souci du Gouvernement d'associer pleinement le Parlement aux travaux de la planification.

Les travaux de cette commission ont été accompagnés de consultations approfondies auprès des organisations professionnelles et des régions. A deux reprises, des missions se sont rendues dans chaque région pour recueillir les avis, informer

du sens de la démarche, expliquer l'avancement de la réflexion. J'ai moi-même reçu les présidents des conseils régionaux et ceux des comités économiques et sociaux régionaux. Les partenaires sociaux ont été consultés à la fois au travers de réunions larges et conjointes et au cours de multiples rencontres bilatérales.

Le Conseil économique et social — je tiens à rendre hommage à son travail — a pour sa part délibéré largement du projet du Gouvernement et a émis un avis que son rapporteur vient de vous exposer. Nous en avons tenu compte sur bien des points. Il a enrichi notre réflexion et n'a rencontré le désaccord du Gouvernement que sur deux points, l'un majeur, l'autre mineur.

Enfin, l'ensemble de ce travail de préparation a été mené à bien dans un calendrier précis, qui a été respecté au jour près, de manière à pouvoir engager la préparation effective du IXe Plan dans les délais suffisants pour qu'il puisse entrer en vigueur au 1er janvier 1984 selon les nouvelles procédures déterminées par le projet de loi qui vous est soumis.

C'est en même temps une réponse à ceux qui ont pu s'étonner des précisions de calendrier qui figurent dans le projet de loi. L'expérience de ces derniers mois nous a montré que nous nous trouvions bien d'avoir programmé avec précision notre travail. Je souhaite donc pour ma part continuer à gérer le temps avec autant de rigueur que le reste. La loi, si vous voulez bien la voter, nous y aidera.

J'en arrive maintenant au troisième point de mon propos, qui concerne le contenu de cette réforme.

Plutôt que de répéter l'analyse pertinente et complète que vient d'en faire votre rapporteur ou de commenter article par article le projet de loi, j'évoquerai les principales innovations qu'il apporte. Elles sont au nombre de cinq : l'extension du champ de la planification ; la diversification des partenaires et des acteurs de la planification ; la démocratisation du Plan ; la pleine dimension du fait régional ; les moyens de l'exécution du Plan, notamment par la règle contractuelle.

Jusqu'ici intitulé « Plan de développement économique et social », le Plan va devenir : « Plan de développement économique, social et culturel ». Cette dimension était déjà largement présente dans le Plan intérimaire, je l'avais souligné à l'époque. Le Président de la République a, en outre, suffisamment marqué la très haute priorité qu'il accordait à la culture pour que je n'aie pas grand besoin d'y insister.

Entendons-nous bien. Il s'agit de culture, au sens large, c'est-à-dire qui ne se réduit pas seulement aux beaux-arts ou à je ne sais quel succédané d'élitisme, mais qui au contraire intègre tous ces domaines et s'attache aux modes de vie, aux attitudes sociales, aux sciences et aux techniques.

J'ai souvent eu l'occasion de dire qu'une des causes du retard industriel de notre pays tenait au fait que les Français n'aimaient pas leur industrie, s'y sentaient étrangers et ne la considéraient qu'avec méfiance. Une des ambitions du Gouvernement est précisément de surmonter deux siècles d'incompréhension, de distance et aussi de violence sociale, pour réconcilier la France avec son industrie.

Nous y parviendrons en élargissant le champ de la démocratie à la vie économique, en faisant franchir à la démocratie la porte de l'entreprise, comme c'est l'objet des projets de loi sur les nouveaux droits des travailleurs que vous avez adoptés ces derniers jours. Nous y parviendrons aussi en donnant à l'aventure industrielle, au risque économique, aux paris scientifiques et technologiques, à travers le Plan, une vraie dimension culturelle.

Le développement très rapide de nouveaux moyens de communication, l'utilisation des satellites ou les réseaux de câblage, par exemple, la multiplication des pôles d'émission de radios locales, introduisent des bouleversements considérables dans le champ des modes de vie, des techniques industrielles, voire des libertés publiques. Comment cette dimension-là pourrait-elle être absente du Plan ?

Le champ culturel est donc le premier aspect d'extension du domaine de la planification. De même, la dimension internationale du Plan sera plus affirmée.

M. Gilbert Gantier. Par la dévaluation ?

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. C'est la dixième depuis 1945 !

M. Gilbert Gantier. C'est la deuxième en neuf mois !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Ce n'est pas la première fois qu'il y en a autant en si peu de temps.

M. Gilbert Gantier. C'est la deuxième fois en neuf mois ! C'est une accélération de l'histoire !

M. Charles Fèvre. C'est le changement !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Messieurs de l'opposition, il existe un champ illimité à la polémique et à l'inflation de décibels.

Vous pouvez, à travers l'usage multiple de talents que je vous reconnais mais en vertu desquels je ne suis pas prêt à vous concéder d'avance un avantage définitif, amplifier jusqu'à la dramatisation, sur le court terme, les maux dont notre pays est affecté sur le très long terme et depuis fort longtemps.

Je viens de rappeler que le malaise de la France avec son industrie était bicentenaire. C'est, entre autres choses, cela que nous avons en charge. Nous nous honorerions les uns et les autres, nous honorerions la représentation nationale et notre pays tout entier en sachant faire ici et là la part des choses.

Ce n'est pas mince ambition que d'essayer de traiter en temps de crise du problème du chômage. Ce n'est pas mince ambition que de ne pas se résoudre à l'accepter. Il est donc normal que, du fait même de la politique aux accents sociaux et de réconciliation sociale que nous avons mise en œuvre, nous ayons, par l'absurdité et la sévérité des règles internationales aujourd'hui, un « surprix » à payer.

Discutons-en au fond. Si vous en faites une affaire de décibels, je ne serai pas inférieur à la tâche. Mais, je le répète, cela n'honorera personne. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

Donc, la dimension internationale du Plan sera plus affirmée, en raison même, j'en conviens bien volontiers, des contraintes, y compris monétaires, qu'elle fait peser sur nous.

Certes, les Plans précédents — et notamment le VIIIe Plan, au triste destin — donnaient à l'environnement international une place décisive. Mais c'était toujours pour déboucher sur une absence de volonté planificatrice et sur une logique de résignation des gouvernants devant l'inévitable, justifiant et absolvant la vanité de tout effort.

Notre conviction est, au contraire, que le desserrement de la contrainte extérieure et le renforcement de la crédibilité de la France dans le concert mondial passent, entre autres, par la construction planifiée de relations plus durables et plus stables, et notamment par la construction planifiée de relations privilégiées avec les Etats du tiers monde sur des bases de développement réciproque.

Tel est le sens de la disposition inscrite à l'article 2 permettant d'indiquer dans la loi de Plan « les domaines où, et les Etats avec lesquels, il serait souhaitable » d'envisager de conclure des accords de coopération. Ainsi, loin de subir purement et simplement la contrainte du monde extérieur, le Plan pourrait, au contraire, s'appuyer sur lui pour ressaisir de nouveaux espaces de liberté.

La deuxième innovation tient à la diversification des acteurs et des partenaires de la planification, afin de passer, comme je l'indiquais antérieurement, du Plan de l'Etat au Plan de la nation.

A la solitude qui était celle de l'Etat, seul responsable et seul exécutant du Plan — et quelle exécution ! — nous avons voulu substituer une multiplication d'acteurs. Le Plan de la nation sera donc un ensemble cohérent et convergent composé du Plan national, de vingt-six plans régionaux — y compris, donc, des départements d'outre-mer — d'un nombre indéterminé, mais pas trop élevé, de plans d'entreprise et même, encore que cela n'ait pas à être codifié dans la loi, de projets de développement local mis en œuvre par référence au Plan.

Il s'agit bien, dans une société complexe et dans un monde de turbulences, de libérer les initiatives et les imaginations, de mobiliser les énergies pour que la généralisation de la démarche planificatrice prenne mieux en compte, à tous les échelons, les potentialités et les priorités du développement économique.

Pour donner toute leur place aux chances d'émergence d'une société où la négociation permettra de mieux résoudre les conflits inévitables, et par conséquent de mieux assurer le progrès commun, le Plan pourrait exprimer, comme le prévoit le projet de loi dans son article 2, son intérêt pour les domaines dans lesquels les partenaires sociaux devraient engager des négociations, dans le respect de leur liberté. Le Plan lui-même pourrait, dans la deuxième loi de Plan, tirer les conséquences souhaitables du résultat des accords négociés qui seraient intervenus.

Le Plan résultera donc de l'action concertée, et dans la plupart des cas contractuelle, des acteurs du développement. Peut-être pourra-t-il alors être ressenti comme cette impérieuse nécessité des périodes difficiles où il faut se donner quelques priorités, limitatives, et s'y tenir. En tout cas, il faut assurer l'élargissement de son champ d'intervention et la généralisation de sa démarche, si l'on veut qu'il retrouve ce qui a fait, à ses origines, sa vertu et sa grandeur !

Troisième innovation, celle de la démocratisation du Plan.

Démocratiser le Plan, c'est d'abord substituer à une démarche strictement descendante où le Gouvernement affectait de consulter les régions et les partenaires sociaux, une démarche ascendante, s'appuyant sur les projets et les besoins de développement économique et social exprimés au niveau local et régional.

Avant même que le Gouvernement n'établisse son premier rapport d'orientation, ce sont les régions qui donneront le coup d'envoi au processus d'élaboration du Plan en exprimant leur avis sur les priorités nationales et en communiquant leurs projets de développement des activités productives. Elles seront ensuite présentes à chaque étape du processus et représentées au sein des instances de planification.

Démocratiser le Plan, c'est ensuite traduire dans la procédure, à la fois précise et ouverte, de son élaboration, le fait qu'il est devenu le Plan de la nation.

Ainsi proposons-nous de créer une commission nationale de planification, composée de toutes les forces vives de la nation où les régions, devenues des acteurs économiques à part entière, seront représentées, de même que les grandes organisations syndicales et patronales, et aussi du secteur public et du secteur de l'économie sociale.

Cette commission sera maîtresse de son ordre du jour et de ses travaux ; ses avis seront rendus publics. Ainsi, il ne sera plus nécessaire, comme par le passé, d'attendre l'approbation du Plan pour connaître les travaux qui l'ont précédé ou de compter sur des indiscrétions de presse pour débattre de la stratégie gouvernementale. Je ne parle pas là gratuitement, hélas !

La commission est également chargée du suivi de l'exécution du Plan, en étroite liaison avec le Parlement dont le rôle et les moyens dans le processus de planification sont sensiblement étendus.

Je l'ai indiqué précédemment, la saisine du Parlement en deux lois est conservée, même si leur contenu et leur portée sont transformés. La procédure de révision de la seconde loi de Plan est identique à celle qui aura servi à son élaboration. D'autre part, les mécanismes d'articulation entre le Plan et le budget, institués à l'occasion du Plan intérimaire, sont maintenus et renforcés.

La vérification de la cohérence entre la loi de finances et les orientations du Plan se fera chaque année au moyen d'un rapport, établi conjointement par le ministère chargé du budget et le ministère du Plan, annexé au budget et discuté simultanément.

Le rôle éminent que le Conseil économique et social tient de la Constitution en matière de planification est préservé. Au terme des consultations évoquées, il viendra exercer son rôle de proposition et d'avis, et l'expérience passée a souligné la considération que le Gouvernement a pour les amendements de cette assemblée.

Face aux partenaires de la planification, le Gouvernement assumera ses responsabilités, et d'abord celle de la cohérence macro-économique. Car démocratiser le Plan, cela ne signifie en aucun cas diluer les responsabilités ou les esquiver. C'est bien le Gouvernement qui proposera, au terme du processus, le Plan ; et c'est bien le Parlement qui aura à en débattre et à l'adopter. Mais cela se fera au travers de consultations multiples et à l'écoute du pays. Le Gouvernement nourrira le débat au lieu de se contenter, comme hier, de le conduire et de le conclure.

J'en arrive maintenant à la quatrième innovation, qui donne au fait régional sa pleine dimension.

J'ai déjà évoqué le rôle des régions dans le lancement du processus d'élaboration du Plan national. Mais leur responsabilité doit s'exprimer pleinement dans le domaine de compétence qui est le leur. Il leur appartiendra donc d'élaborer leur stratégie de développement régional orientée, d'abord et principalement, vers les activités productives.

A une simple déconcentration, plutôt autoritaire, des équipements et des infrastructures va se substituer la mise en œuvre d'un véritable plan régional, fixant les axes du développement du territoire et comportant les moyens de son exécution auxquels l'Etat concourra par le biais de contrats de Plan Etat - région.

Nous espérons de cette innovation essentielle un enracinement de la démarche planificatrice dans le pays profond que constituent nos régions, la suppression des gaspillages et des aberrations auxquels conduisait l'excès de centralisme dont la France a tant souffert, la mobilisation de tous pour la réalisation des objectifs du Plan, une meilleure efficacité de l'ensemble des moyens d'intervention de la collectivité, en catalysant au mieux les efforts de tous les acteurs locaux en soumettant à leur attention la définition d'objectifs d'autant plus précis qu'ils correspondent mieux à leurs besoins. En un mot, nous espérons pouvoir gouverner mieux pour administrer moins.

Collectivité autonome, maîtresse de son développement, actrice à part entière de la vie économique, la région ne se verra soumise de par la loi, dans le processus de planification, qu'à deux contraintes : d'une part, l'obligation de consulter les départements et les partenaires sociaux dans la région, d'autre part, les contraintes de délais liés aux impératifs du Plan national.

Il n'aurait été conforme ni à l'esprit, ni même à la lettre de la décentralisation de prétendre enserrer les régions dans des règles plus draconiennes. En revanche, je sais que d'autres acteurs territoriaux de la vie économique et sociale attendent beaucoup du renouveau de la planification. C'est donc de la qualité du dialogue que les élus régionaux mèneront avec les partenaires socio-économiques, comme avec l'ensemble du tissu des « pays », que dépendra la pleine réussite de la décentralisation, c'est-à-dire qu'elle s'inscrive pleinement dans la réalité économique et sociale de ce pays.

La cinquième innovation majeure réside dans les moyens d'exécution du Plan.

Avec solennité, la loi insiste sur le caractère décisif de seconde loi de Plan, qui prévoit des dépenses et des recettes publiques, affirme les priorités et, par là, les non-priorités, afin de permettre les redéploiements nécessaires, assure à travers les programmes prioritaires de caractère pluriannuel les moyens d'exécution du Plan et notamment ceux nécessaires à la mise en œuvre des contrats de Plan.

Je m'attendais bien un peu — pourquoi le cacher ? — à ce qu'un débat sur le renouveau de la planification fasse ressurgir l'épouvantail sans cesse agité de l'espèce de moloch bureaucratique, autoritaire, totalitaire, du plan dirigiste et omnipotent s'immisçant presque dans la vie privée des citoyens et détruisant jusqu'aux ultimes restes du marché !

Je ne m'attendais pas, en revanche, à ce que l'on invoque la procédure des contrats de Plan, comme je l'ai entendu faire en commission, pour réveiller le fantôme du Gosplan.

Y a-t-il, en effet, moyen plus démocratique, plus libre pour assurer l'exécution du Plan que celui des contrats que pourront souscrire avec l'Etat les régions ou les entreprises, publiques ou même privées, et qui ne pourront pas comporter — j'y insiste — de clauses exorbitantes du droit commun ?

Certes, le contrat, une fois adopté, devient « la loi des parties », mais, pour signer, il faut être deux. La liberté des entreprises, publiques ou privées, est donc entière, tout autant que celle des collectivités locales et des régions. Les seules contraintes qui existent sont celles, pour les entreprises publiques, d'exprimer leur stratégie industrielle et d'en montrer la cohérence avec les objectifs du Plan national. Les contrats de Plan avec les entreprises devront, par ailleurs, avoir fait l'objet d'une information des institutions représentatives du personnel, préalablement et en ce qui concerne les résultats obtenus.

Pour les régions, les contrats de Plan résulteront d'une négociation menée entre ces collectivités et l'Etat. Ils seront signés par le commissaire de la République de région, au nom de l'ensemble du Gouvernement.

Enfin, le projet de loi prévoit la possibilité de passer des contrats de Plan entre la région ou l'Etat, et des personnes morales, comme par exemple des associations ou des syndicats professionnels. On verra à l'usage.

La volonté de mieux exécuter le Plan se retrouve non seulement à travers le rapport conjoint du ministre du Plan et du ministre du budget — je l'évoquais au titre de la démocratisation — mais encore à travers l'exercice de programmation triennale indicative qui l'accompagnera et qui est annoncée dans l'exposé des motifs du texte.

Mieux exécuté, le Plan pourra ainsi mieux affirmer sa cohérence. L'appréciation de cette cohérence entre les plans régionaux et le Plan national relève, d'après l'article 16 du projet de loi, de l'appréciation du Gouvernement sur rapport du ministre du Plan et de l'aménagement du territoire.

Mesdames, messieurs les députés, entre le Plan indicatif d'hier et le Plan impératif d'ailleurs, votre volonté, renouvelant ainsi la grande tradition de la planification à la française, est de jeter les bases du Plan contractuel. C'est ce que j'appelais encore le passage du « Plan discours » au « Plan effort ».

Mobiliser les forces vives de la nation, rassembler le pays autour de quelques priorités essentielles à son avenir : c'est dans la mesure où ces choix seront peu nombreux et auront fait l'objet d'un vrai débat qu'ils refléteront en effet l'évolution du Plan vers un vrai contrat : celui que la nation passe avec elle-même.

Mais il me faut — et cela est dû aux controverses de ces derniers jours — aborder un sujet de plus : la portée juridique de la réforme de la planification.

Je n'imaginais pas, je vous l'avoue, qu'il serait nécessaire de consacrer un aussi long développement à la portée juridique

et en particulier constitutionnelle du projet de loi sur lequel vous êtes appelés à délibérer.

Que n'avons-nous lu et entendu, mesdames, messieurs les députés, depuis quatre ou cinq jours !

Vingt-deux motifs d'inconstitutionnalité — pas un de moins — auraient été relevés par un député de l'opposition. Le Gouvernement allait retirer son projet de loi. Vous imaginez ? Le principal groupe de la majorité — et notamment ses représentants à la commission des finances — chamboulait le projet du Gouvernement. Tout a été dit. Vous verrez demain soir !

Parmi tous ces bruits et toutes ces rumeurs qui allaient bon train, alimentant les conversations et les confidences de ce qu'un ancien Premier ministre avait baptisé le « microcosme », quelques insinuations plus aimables encore avaient circulé.

J'ai accueilli, pour ma part, toute cette agitation avec la sérénité de la force tranquille. (*Sourires sur les bancs des socialistes.*)

M. Alain Madelin. Une fois n'est pas coutumes !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Qu'en reste-t-il, en effet, une fois la poussière retombée, l'émotion dissipée et l'exception d'irrecevabilité constitutionnelle non déposée ?

M. Gilbert Gantier. Je vous ai répondu sur ce point !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Mais moi, je ne vous ai pas répondu.

On retiendra d'abord que personne n'a jugé le terrain assez solide pour déposer une exception d'irrecevabilité. On notera ensuite que, sur les amendements votés par la commission des finances, deux seulement se placent sur le terrain de la constitutionnalité du texte.

Je voudrais cependant, pour rassurer ceux qui, de bonne foi, avaient exprimé des inquiétudes, répondre aux différents arguments soulevés devant la commission des finances. Cette bonne foi mérite en effet qu'on y réponde.

De quoi s'agit-il ?

Le principal reproche formulé à l'encontre de ce projet de loi tient à ce qu'il imposerait au Gouvernement des décisions dont il est le seul maître, au regard des dispositions de la Constitution et plus particulièrement de la répartition des compétences opérée par les articles 34 et 37 entre la loi et le règlement.

Autrement dit, le projet de loi se rendrait coupable d'autant d'injonctions, que prohibe le principe de la séparation des pouvoirs et que censurerait le Conseil constitutionnel s'il venait à en être saisi.

Mais qu'est-ce qu'une injonction ? C'est en quelque sorte l'ordre intimé au Gouvernement par le Parlement d'avoir à faire telle ou telle chose qui relève de la compétence exclusive de l'exécutif. Je dis bien : « l'ordre intimé au Gouvernement par le Parlement », car ce qui est prohibé par le principe de la séparation des pouvoirs, ce n'est pas que la loi comporte des prescriptions à l'égard du Gouvernement, c'est que ces prescriptions soient d'origine parlementaire alors que le Gouvernement les refuserait.

A l'inverse, si c'est le Gouvernement lui-même qui non seulement accepte, mais, mieux encore, propose des dispositions contraignantes à son égard dans un domaine où la Constitution établit sa compétence, il ne s'agit pas d'une injonction, car elle ne saurait exister à l'égard de soi-même.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel est constante à ce sujet et je me permettrai de vous en citer quelques exemples.

Premièrement, le Conseil constitutionnel s'est vu déférer, en juin 1975, la loi supprimant la patente et instituant la taxe professionnelle. Dans son article 12, cette loi disait : « Une loi fixera, avant le 1er juillet 1977, le mode définitif de détermination des taux de la taxe professionnelle... ». S'agissait-il d'une injonction ? Puisque cette proposition était d'origine gouvernementale, le Conseil constitutionnel n'en a pas jugé ainsi et a déclaré, le 23 juillet 1975, cette loi conforme à la Constitution.

Deuxièmement, la loi de finances pour 1977 a été, elle aussi, soumise au Conseil constitutionnel en décembre 1976.

M. Gilbert Gantier. Par qui ?

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Son article 20 indique : « Le projet de loi visé au deuxième alinéa de l'article 12 de la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 devra comporter les mesures nécessaires... ». S'agissait-il d'une injonction ? Le Conseil constitutionnel ne l'a pas estimé ainsi et a déclaré non conformes plusieurs articles de la loi, mais pas celui-là. En effet, il n'y a pas d'injonction si c'est le Gouvernement qui demande au Parlement d'authentifier une consigne qu'il se donne.

Troisièmement, il en fut de même en ce qui concerne la loi portant aménagement de la fiscalité directe locale, soumise au Conseil constitutionnel en décembre 1979. L'article 33 de cette loi stipule : « La date et les conditions d'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi relatives au remplacement des bases actuelles de la taxe professionnelle par la valeur ajoutée seront fixées par une loi ultérieure, au vu d'un rapport que le Gouvernement présentera au Parlement avant le 1er juin 1981 ». Là encore, pas d'injonction, et le Conseil constitutionnel a jugé, selon la formule consacrée, qu'il n'y avait lieu, pour lui de soulever aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions que celles qui étaient attaquées, dans la loi soumise à son examen.

Mon quatrième et dernier exemple est sans doute le plus éloquent. La loi du 19 janvier 1979 portant approbation du rapport sur l'adaptation du VIIe Plan a été partiellement déclarée non conforme à la Constitution. Le Parlement, en effet, avait prétendu imposer au Gouvernement la présentation de différentes mesures concernant l'aide aux familles, ce que le Gouvernement d'alors ne souhaitait pas. Le Premier ministre a saisi le Conseil constitutionnel, qui n'a pas manqué de déclarer non conformes à la Constitution les dispositions résultant de l'amendement parlementaire en question. C'était une injonction.

Pourtant, dans le même texte, à la même page, et au paragraphe précédent, figurait une disposition de même nature, enjoignant au Gouvernement de préparer, sous l'autorité du ministre du budget, un ensemble de propositions sur le redéploiement des dépenses de l'Etat, dispositions ayant apparemment la même portée juridique que la précédente, et que, néanmoins, le Conseil constitutionnel n'a pas cru devoir censurer car c'était le Gouvernement qui proposait ce texte.

Qu'est-ce donc qui les distinguait ? L'une était d'origine parlementaire ; elle constituait un empiétement dans un champ de compétence que la Constitution considère comme de la compétence exclusive du pouvoir exécutif. L'autre était d'origine gouvernementale ; elle constituait une obligation que le Gouvernement, à travers la loi, souhaitait s'imposer lui-même. Là est la seule différence, là est toute la différence, à de multiples reprises sanctionnée par le Conseil constitutionnel.

Pour en revenir au projet de loi portant réforme de la planification, tous les articles incriminés sont d'origine gouvernementale. Ils ne répondent donc pas à la définition de l'injonction, et ceux qui leur font ce reproche tombent dans ce que les juristes appellent une erreur de qualification juridique des faits.

A l'inverse, on peut citer comme exemple d'injonction anticonstitutionnelle cette disposition que j'ai découverte dans une proposition de loi et dont j'ai plaisir, mesdames, messieurs les députés, à vous donner lecture : « Le Gouvernement déposera avant le 1er janvier 1982 un projet de loi réglant les modalités de fonctionnement du compte de patrimoine familial », disposition, qui est une injonction, qui constitue l'article 3 et dernier de la proposition de loi n° 164, annexée au procès-verbal de la séance du 22 juillet 1981 et présentée par M. Gilbert Gantier, député. (*Rires sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

Ainsi ramenée, je l'espère, à de plus justes proportions et une fois levée l'hypothèque de l'injonction, que reste-t-il de la controverse juridique créée de toutes pièces ?

Il reste un certain nombre de dispositions dont il n'est pas illégitime de considérer qu'elles relèvent habituellement du pouvoir réglementaire. Certes, c'est ordinairement le pouvoir réglementaire qui organise les consultations dont il juge utile de s'entourer. Certes, c'est le pouvoir réglementaire qui élabore et dépose les projets de loi puisque aussi bien tout dépôt d'un projet de loi fait l'objet d'un décret. Certes encore, c'est l'exécutif qui, en application de l'article 21 de l'ordonnance du

Et je l'affirme, mesdames, mesieurs les députés, en compagnie et social pour remettre ses rapports et émettre ses avis.

Pourtant, me direz-vous, vous faites bel et bien figurer tout cela dans votre projet de loi ? Oui, et j'affirme pour ma part que le Gouvernement en a le droit.

« Et je l'affirme, mesdames et messieurs les députés, en compagnie des meilleurs auteurs.

Ainsi M. Foyer, qui déclarait, lors d'un colloque qui s'est tenu en 1977 à Aix-en-Provence, que la Constitution n'interdit pas au Parlement « de se mêler d'affaires qui ne sont pas comprises dans le domaine de la loi ». M. Foyer ajoutait : « La Constitution signifiait seulement que le Gouvernement a un moyen pour empêcher le Parlement de le faire. »

Ainsi M. Debré, plus net encore dans ses affirmations et peu suspect, compte tenu du rôle qu'il a joué dans l'élaboration de cette Constitution, de vouloir en trahir la lettre ou l'esprit. Dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi déposée en 1974 sous le numéro 1219, tendant à la création d'un ministère de la science, proposition redéposée en 1978

sous le numéro 65 et qu'il n'a pas redéposée en 1981 puisque le Gouvernement de la gauche lui a donné satisfaction sans qu'il demande rien... (*Sourires sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. Michel Barnier. Il l'avait demandé !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. ... M. Michel Debré écrivait : « Il faut bien considérer que la Constitution de 1958, après avoir défini le domaine du législateur — article 34 — a implicitement reconnu au Parlement le droit de statuer hors de son domaine. Le Gouvernement peut même faire appel à la loi pour statuer en un domaine réglementaire. Toutefois, l'intervention du législateur ne prive en aucun cas le Gouvernement de l'exercice ultérieur de son pouvoir réglementaire — article 37. De cette souplesse de la Constitution, les gouvernements, au cours des dernières années, ont fait une très large application. »

On ne saurait être plus clair ! Un des auteurs de la Constitution de 1958 nous confirme en effet — et j'appelle sur ce point l'attention de l'Assemblée car c'est là tout l'esprit de l'affaire et nous en reparlerons sans doute — qu'entre le Parlement et le Gouvernement, c'est à chacun son domaine, mais non sans qu'il existe des passerelles.

Le Gouvernement peut faire des incursions dans le domaine du Parlement si celui-ci l'accepte — c'est l'article 38 et les ordonnances.

Le Parlement peut faire des incursions dans le domaine du Gouvernement si celui-ci l'accepte et à plus forte raison si celui-ci l'y invite.

Telle est la logique de notre Constitution et de nos institutions. Et vous avez noté que je me suis référé à des auteurs et à des praticiens que l'on ne saurait suspecter de partialité ! C'est au Gouvernement et à lui seul qu'incombe la défense du domaine réglementaire. Si l'opposition souhaite se montrer plus gouvernementale que le Gouvernement, qu'elle le fasse, non pas sur la forme, car la Constitution ne l'y autorise pas, mais sur le fond, en votant le projet de loi qui vous est soumis !

Que reste-t-il alors, en définitive, de tous les griefs que j'ai pu lire ou entendre ?

Il en reste deux, qui seront rapidement écartés.

Il est reproché au Gouvernement d'avoir anticipé, dans ce projet de loi, sur l'érection des régions en collectivités locales. Compte tenu de la rédaction de la loi du 2 mars 1982, c'est une remarque qui n'est pas sans valeur, et le Gouvernement est ouvert à toute solution permettant, à titre transitoire, de faire exercer par les actuels établissements publics régionaux les pouvoirs qui leur reviendront ensuite, dès l'élection de leurs conseils au suffrage universel direct. Mais, pour le moment, nous sommes dans la phase d'études et la préparation du Plan n'entraîne pas d'effets pour les tiers ou d'engagement des finances publiques. Nous ne sommes donc pas gênés, dans la préparation du Plan, par le décalage de délai.

Pour ce qui est, enfin, de l'insertion des lois de programme dans les lois de Plan, il n'y a rien là d'inconstitutionnel, puisqu'aucune disposition n'interdit qu'il en aille ainsi. Quant à l'obligation qui pèserait sur le législateur, elle n'a d'autre force, comme pour toute loi, que celle que le Parlement y attache, ce qui est le cas, après tout, de textes aussi fondamentaux que l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, celle sous l'empire de laquelle, pour partie au moins, nous sommes en train de siéger.

Mesdames, messieurs les députés, monsieur le président, je regrette d'avoir dû aussi longuement professer un cours de droit constitutionnel, auquel j'ai été contraint par la tournure qu'a prise, ces derniers jours, certaine controverse soi-disant juridique.

Je ne prétends pas évidemment que le Gouvernement, ses services ou ses conseillers soient infaillibles en ce domaine. Après tout, le débat parlementaire est précisément fait, soit pour améliorer le texte gouvernemental, soit pour mettre en lumière et corriger telle imperfection. Mais je ne pouvais laisser dire, penser ou écrire que le Gouvernement avait présenté un projet de loi relevant de la caricature qui en a été donnée.

A dire vrai, je me suis interrogé sur le sens et la portée de tout ce tintamarre. J'ai été tenté, l'espace d'un instant, d'y voir le signe d'un renouveau d'intérêt, aussi vif que soudain, de la part d'une fraction de l'opposition qui ne nous avait pas habitués à tant de considération pour le Plan, alors qu'elle était aux affaires. Je me souviens même des observations que, député de l'opposition, j'avais fait voter au sujet de la « déshérence de la planification » par la commission des finances, à une époque où nous n'y étions pas majoritaires.

Je crois plutôt qu'il s'agit là d'une dernière tentative de la part des tenants d'un libéralisme qui s'enfonce décidément dans les platitudes, pour empêcher que l'on donne aux nouvelles procédures et aux nouvelles méthodes d'élaboration du Plan la force de la loi.

Oui, le Gouvernement abandonne, pour ce faire, une partie de son pouvoir réglementaire, parce qu'il tient à ce que ses intentions soient affichées et codifiées dans un texte ayant reçu la sanction de la représentation nationale.

Oui, le Gouvernement se fixe lui-même des règles et des contraintes, notamment de calendrier, parce qu'une partie de l'autorité du Plan réside dans sa capacité à baliser la route, à réduire les incertitudes pour les partenaires publics ou privés de l'Etat, et qu'il en soit ainsi, jusques et y compris pour ses méthodes d'élaboration.

Je sais pourtant, tout le premier, que, loi ou pas, le Plan est d'abord une affaire de volonté, et de volonté politique.

J'ai assez cité l'exemple du premier Plan, le Plan Monnet, dont les bases légales étaient des plus minces et dont les moyens de financement étaient complètement absents. Le Plan Monnet fut exécuté cependant et permit de manière décisive la reconstruction du pays meurtri et exangue. Il s'appuya sur une double autorité : celle, d'une part, du premier commissaire du Plan et de la qualité intellectuelle du travail réalisé après des procédures de concertation aussi exemplaires que sans précédent ; celle, d'autre part, du général de Gaulle, dont l'appui à cette entreprise n'a jamais fait défaut.

Puis-je souhaiter, mesdames, messieurs les députés, au IXe Plan une plus belle destinée ?

Et pourtant, après avoir si souvent répété qu'on ne change pas la société uniquement par la loi et le décret, je vous demande de donner à la réforme de la planification la force de la loi.

Je vous le demande parce que, pour rendre à notre pays et à son peuple confiance dans la planification, le sens et l'habitude de maîtriser son avenir et ses choix, la volonté de l'effort, la mesure de la solidarité, il faut un acte solennel comme celui que va représenter l'engagement de l'Assemblée nationale.

La suite dépendra en effet de la capacité collective du pays, mais d'abord du Gouvernement, à donner au Plan un contenu et une pratique à la hauteur des immenses espérances qu'il est en mesure de susciter.

Je n'ai pas cité jusqu'à présent — on l'a déjà fait et on le fera beaucoup de nouveau, j'imagine, au cours des heures qui viennent — le mot célèbre du général de Gaulle sur « le Plan, cette ardente obligation... ». L'ardeur, c'est-à-dire la volonté, j'espère vous avoir démontré qu'elle ne nous fait pas défaut ; quant à l'obligation, je n'en connais pas d'autre, mesdames, messieurs les députés, que celle de la loi. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Christian Goux, *président de la commission.* Monsieur le président, je demande une suspension de séance d'une demi-heure environ pour réunir la commission.

Suspension et reprise de la séance.

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures vingt, est reprise à dix-sept heures cinquante-cinq.*)

M. le président. La séance est reprise.

Dans la discussion générale, la parole est à M. Soisson.

M. Jean-Pierre Soisson. Présentant votre plan intérimaire, monsieur le ministre d'Etat, vous aviez très sportivement reconnu, à l'automne dernier, le caractère technocratique et centralisé de son élaboration.

Faute avouée est à moitié pardonnée, surtout quand on s'efforce de ne point la répéter. Voici donc votre pénitence, je veux dire votre projet de réforme de la planification.

Je sais que vous en ressentiez le besoin — sans doute auriez-vous souhaité, comme moi, un autre débat, un autre jour, une autre assistance — tant il était urgent, pour vous, de rectifier le tir et de redonner quelque crédibilité à vos techniques de prévision.

Si je retiens un seul chiffre du Plan intérimaire — le plus caractéristique, celui de la croissance du produit intérieur brut — j'observe que vous aviez fixé pour les années 1982 et 1983 un objectif annuel de 3 p. 100. Or, le premier résultat vient de tomber : l'I.N.S.E.E. estime à moins 0,1 p. 100 l'évolution du produit brut pour le premier trimestre de 1982. Vraiment, il est urgent soit de réviser en baisse vos estimations, soit de réviser en hausse votre politique, mais en tout cas de changer vos méthodes de prévision et de programmation.

S'il est un domaine où la pratique administrative est indissociable de la nature des choix économiques, c'est bien celui de la planification. Aussi, avant d'en venir au contenu même de votre texte, évoquerai-je les choix, ou plutôt l'absence de choix, dont il porte la marque.

Je suis surpris, monsieur le ministre d'Etat, que l'exposé des motifs de votre projet ne pose pas d'entrée de jeu la question fondamentale du rôle du Plan dans l'économie française d'aujourd'hui. J'y vois un nouvel exemple de la démarche singulière qui caractérise toutes les réformes de structure entreprises depuis un an : agir sur l'apparence plutôt que sur le réel, s'attacher aux symboles plutôt qu'à la réalité, nationaliser avant de définir une politique industrielle, décentraliser avant de fixer les attributions et les moyens des collectivités locales.

Aujourd'hui, vous essayez de nous expliquer, non sans quelque mal, comment se fera le Plan, mais non pourquoi il faut un Plan.

M. Edmond Alphandery. Très bien !

M. Jean-Pierre Soisson. Tel est le vrai débat que vous avez jusqu'à présent esquivé, de peur sans doute d'être contraint d'aller au fond des choses.

Eh bien, allons au fond des choses et « parlons vrai », selon une formule qui vous est chère !

Dans votre intervention remarquée devant le congrès du parti socialiste à Nantes, en 1977, vous avez évoqué « les deux cultures » qui ont de tous temps traversé la gauche française : l'une, « jacobine, centralisatrice, étatique, nationaliste et protectionniste » ; l'autre, « décentralisatrice, régionaliste et libératrice ».

Ces deux cultures, ces deux conceptions diamétralement opposées de l'économie et de la société coexistent aujourd'hui au sein du Gouvernement et de la majorité. Mais ce rapprochement n'est pas créateur : il est porteur d'inertie et d'appauvrissement.

M. Edmond Alphandery. C'est Janus !

M. Jean-Pierre Soisson. Le problème de la planification est à cet égard révélateur de l'incapacité de votre gouvernement à opérer un choix clair.

Comment peut-on aujourd'hui rechercher une planification plus volontariste et développer parallèlement l'autonomie des régions ?

Comment peut-on souhaiter mettre au service du Plan le nouveau secteur nationalisé et affirmer simultanément la liberté de gestion des entreprises qu'on y a fait entrer ?

Ces deux questions essentielles se ramènent, en réalité, à une troisième plus fondamentale : quelle doit être la logique dominante dans l'économie française d'aujourd'hui, celle du Plan ou celle du marché ?

M. Edmond Alphandery. Evidemment !

M. Jean-Pierre Soisson. A cette question, le Président de la République avait clairement répondu dans son ouvrage *Ici et maintenant*, en se référant au projet socialiste :

« Laissant au marché l'ajustement ponctuel entre l'offre et la demande, le Plan est aux yeux des socialistes le régulateur global de l'économie. »

On ne saurait être plus clair.

M. Edmond Alphandery. Malheureusement !

M. Jean-Pierre Soisson. Mais vous étiez tout aussi clair, monsieur le ministre d'Etat, quand vous écriviez en 1976 dans la revue *Faire* : « La régulation par le marché est globale... la logique d'une politique de fermeture des frontières prônée par certains est la même que la logique de la tutelle globale de l'Etat sur l'économie. Cette logique est contraire à notre projet. »

M. Edmond Alphandery. Il a tout lu ! Vous êtes perdu, monsieur le ministre !

M. Jean-Pierre Soisson. Et vous ajoutiez cette conclusion que je fais mienne : « En tant que lieu d'expression de la demande et en tant qu'instrument de mesure des résultats de l'entreprise... le marché est global et irremplaçable. »

M. Edmond Alphandery. C'est la meilleure des garanties !

M. Jean-Pierre Soisson. Vous persistez et signez dans l'interview parue cette semaine dans *Le Nouvel Observateur*, lorsque vous ajoutez : « Le marché conserve son rôle essentiel de régulateur. »

M. Edmond Alphandery. Très bien !

M. Jean-Pierre Soisson. Monsieur le ministre, vous ne sortirez pas de cette contradiction fondamentale par des formules balancées.

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Me permettez-vous de vous interrompre d'une phrase, monsieur Soisson ?

M. Jean-Pierre Soisson. Volontiers.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Je n'ai pas eu l'impression, monsieur le député, d'avoir été nommé ministre d'Etat, chargé du Plan, par inadvertance présidentielle, ce qui tranche une bonne partie de ce débat.

M. Jean-Pierre Soisson. Monsieur le ministre d'Etat, nous vous suivons avec attention depuis quelque temps et, parfois, vous nous semblez quelque peu malheureux. (*Sourires.*)

Je disais donc que vous ne sortirez pas de cette contradiction — d'autres ont parlé de « placard » — par des formules balancées, où vous excellez, ou par des textes de compromis, qui ne sont pas votre marque.

Toute la pensée économique sur ce sujet — et je me réfère après vous au congrès des économistes de langue française de 1964 — montre que nous sommes en présence de deux logiques inconciliables. Certes, les déviations du marché peuvent être corrigées par le Plan et, inversement, un plan global peut ouvrir certains créneaux au marché. Mais, dans les deux cas, il faut choisir la logique dominante et nous attendons du Gouvernement qu'il nous dise quelle est la sienne et si, au terme de l'expérience en cours, la France aura cessé ou non d'être une économie de marché.

Je terminerai sur ce point en posant les deux questions principales dont la réponse conditionne aujourd'hui la valeur de tout travail de planification.

La première peut être formulée ainsi : une économie ouverte, où deux salariés de l'industrie sur cinq travaillent pour l'exportation, où les prix agricoles sont fixés à l'extérieur, où l'on accepte la liberté des mouvements des personnes, des biens, des techniques et, jusqu'à une date récente, des capitaux avec l'étranger, une telle économie peut-elle faire l'objet d'une planification autonome ? Peut-on s'engager à Bruxelles, à Ottawa, ou même à Versailles, et élaborer ensuite tranquillement, comme si de rien n'était, une politique nationale à moyen terme ?

Le « projet socialiste » a senti cette contradiction lorsqu'il refuse « la poursuite de l'intégration avec, à terme, la perte de toute marge de manœuvre en matière de régulation économique » et lorsqu'il préconise « la réduction de la part du commerce extérieur dans le produit national brut ». C'est à cette préoccupation plus encore qu'à un souci d'équilibre des comptes extérieurs que répond l'objectif affiché de « reconquête du marché intérieur », slogan heureux mais, hélas, jusqu'à présent, réalité vide, et vous vous en êtes expliqué dans *Le Nouvel Observateur*.

M. Edmond Alphandery. C'est plutôt une reconquête du marché extérieur qu'il faudrait !

M. Jean-Pierre Soisson. Ici encore, je vous interroge, monsieur le ministre : cette conception nationaliste et frileuse est-elle la vôtre, alors que vous déclariez en 1977 : « Qui dit protectionnisme dit étatisme et centralisation » ? Je ne le crois pas.

La seconde question est liée à la première, je la poserai à partir de la formule que vous utilisez avec bonheur dans votre préface au Plan intérimaire : « Il faut un Plan » — dites-vous — « parce qu'il y a une crise ».

En réalité, depuis que la crise a atteint notre pays, deux conceptions s'opposent, du moins en apparence.

Il y a ceux — et c'est le sens de votre formule — qui pensent que la planification interne est d'autant plus nécessaire que l'environnement international est mauvais. Ils ont la conviction que l'Etat doit prendre en charge plus que jamais les mutations, notamment de l'industrie, pour pallier ce que Pierre Massé a appelé un jour « le caractère insuffisamment prospectif des prix du marché ».

De l'autre côté, il y a ceux qui croient que, dans de telles circonstances, il convient — ô combien ! — d'être modeste, qu'en s'engageant à trop long terme dans une conjoncture insaisissable, on commet des erreurs et qu'en persévérant, on transforme ces erreurs en débâcles.

M. Edmond Alphandery. Eh oui !

M. Jean-Pierre Soisson. C'est cette considération qui sous-tendait le projet de VIIIe Plan.

Et, lorsque dans votre interview parue dans *Le Point* du 31 mai, vous reconnaissez que des « phénomènes imprévisibles » d'origine extérieure ont faussé vos prévisions de croissance, vous admettez implicitement cette analyse.

Je vous vois sourire, monsieur le ministre, et je suis heureux d'une telle confirmation de mes propos !

M. Charles Fèvre. C'est une approbation !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Doucement !

M. Jean-Pierre Soisson. Je souhaiterais que notre débat aille, ici aussi, au fond des choses, car les deux conceptions que j'ai évoquées ne sont peut-être pas aussi antinomiques qu'elles le paraissent. Il est même possible qu'elles soient vraies l'une et l'autre.

M. Edmond Alphandery. Le marché est le meilleur Plan !

M. Jean-Pierre Soisson. Je souhaite donc que, du côté de la majorité, on nous épargne les philippiques malvenues de ceux que M. Raymond Barre a fort justement appelés un jour « les spécialistes du commentaire sur la déplanification ». Car tel n'est pas le vrai débat.

Les responsables d'hier n'ont pas « bradé le Plan ». Ils n'ont pas systématiquement sacrifié le moyen au court terme. Qu'on se rappelle comme ils ont été critiqués lorsqu'ils ont engagé des actions de longue durée, qu'il s'agisse de la défense, du redéploiement industriel, des télécommunications, de l'indépendance énergétique !

M. Parfait Jans. La formule du « pilotage à vue » n'est pas de nous !

M. Jean-Pierre Soisson. Si ce n'était pas là de la planification, dans ce qu'elle a de meilleur, qu'était-ce donc ?

De même que le gouvernement d'hier s'est efforcé d'adapter la planification aux données nouvelles, de même l'opposition d'aujourd'hui n'aborde pas ce débat dans un esprit de critique systématique.

M. Edmond Alphandery. Ce n'est d'ailleurs jamais le cas !

M. Jean-Pierre Soisson. J'en viens à votre texte. Nous sommes prêts, je l'ai de nouveau souligné en commission, à vous aider à bâtir un mécanisme administratif efficace pour qu'une planification moderne en résulte.

Je me suis efforcé d'améliorer votre texte et nous sommes prêts, par nos amendements, à continuer dans cette voie tout au long du débat.

Mais permettez-moi de vous dire que vous ne nous rendez pas la tâche facile. Votre projet de départ était — je parle volontairement à l'imparfait — par trop confus et imprécis. Sa régularité constitutionnelle est douteuse. Il traduit une méconnaissance des principes du droit budgétaire. Il porte le risque de procédures administratives longues et lourdes. A maints égards, votre projet est « archaïque ».

M. Edmond Alphandery. C'est vrai !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Et vous de même !

M. Jean-Pierre Soisson. Me réservant de prendre la parole sur ses principaux articles, je limiterai dans l'immédiat mon propos à quatre observations.

En premier lieu, par sa nature même, ce texte est étrange. Parodiant une formule publicitaire fameuse, je serais tenté de dire : il a la couleur d'une loi, il a le goût d'une loi, mais au fond ce n'est pas une loi, en tout cas pas une loi ordinaire.

Par certains côtés, en effet, il introduit des procédures et des obligations qui paraissent davantage du niveau de la Constitution ou de la loi organique. Par d'autres, il se situe clairement, et vous l'avez reconnu, dans le domaine du règlement. Par d'autres enfin, il prend des dispositions qui ne sont que le rappel de textes en vigueur ou de pratiques existantes.

A-t-on besoin d'une loi nouvelle pour dire, par exemple, qu'une loi de programme est un ensemble d'autorisations de programme, que le Conseil économique et social donne son avis sur le projet de Plan, que l'Etat peut contracter avec une région ou une entreprise nationale ?

Au fond, votre projet n'est guère plus qu'un ensemble de règles pratiques que votre Gouvernement, craignant sans doute de s'égarer en chemin, entend se fixer à lui-même.

Ma deuxième observation portera sur l'ambiguïté de votre texte au regard des règles élémentaires du droit budgétaire. Ce sera, au niveau de la constitutionnalité, le seul vrai reproche que je vous ferai. Ces règles sont simples. Elles sont fixées par la loi organique de 1959 relative aux lois de finances. Le Gouvernement ne propose pas de modifier ce texte. Il doit donc l'observer. Vous auriez pu déposer un projet de loi organique. Il semble d'ailleurs que telle fut un moment votre ambition. C'est finalement un projet de loi ordinaire que vous nous présentez : vous devez par conséquent respecter l'ordonnance de 1959.

Vous ne sauriez donc déroger au principe selon lequel « les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements que dans des limites déterminées par des autorisations de programme ».

Je suis à plusieurs reprises intervenu en commission. Les amendements que j'avais présentés pour rendre compatible votre texte avec l'ordonnance de 1959 ont été acceptés.

Mais je souhaiterais que vous nous expliquiez en quoi le dispositif adopté permettrait plus qu'auparavant — je cite les termes de la « Lettre de Matignon » du Premier ministre — « une prise en considération effective des programmes prioritaires du Plan dans les lois de finances ».

La prochaine fois, rédigez donc vous-même les paragraphes de cette « lettre » consacrés à votre action. (*Sourires.*)

L'articulation entre budget et Plan est une question aussi ancienne que la planification elle-même et je le reconnais bien volontiers. Je ne suis pas certain que votre projet introduise une innovation notable en la matière. Mais, si telle était votre intention, vous seriez dans l'irrégularité.

Ma troisième observation concerne la procédure d'élaboration du Plan. Nous sommes prêts à suivre le Gouvernement, non pas pour « rendre le Plan à la nation » — je ne crois pas qu'il lui ait jamais été ôté — mais pour renforcer l'adhésion de tout le corps social autour de l'acte de volonté qu'il constitue.

Pour ma part, je partage le sentiment que Jean Monnet exprimait dans sa lettre du 6 décembre 1945 au général de Gaulle : « Puisque l'exécution du Plan exigera la collaboration de tous, il est indispensable que tous les éléments vitaux de la nation participent à son élaboration. »

Si l'on veut parvenir à un tel résultat, un long chemin reste à faire. Tout d'abord, il faudra améliorer sensiblement le mécanisme de concertation prévu dans le projet. Les procédures devront être plus légères, les délais mieux agencés, la consultation de certaines catégories sociales oubliées devra être organisée.

Mais, surtout, c'est le contenu même du Plan qui rendra ou non possible une adhésion à ses objectifs.

S'il traduit, comme la politique économique et sociale conduite depuis un an, une volonté de rupture, une recherche permanente de l'affrontement, l'exclusion systématique de certains groupes sociaux ou de certaines écoles de pensée, votre Plan ne sera jamais que celui d'une partie — et d'une partie seulement — de la nation.

Ma quatrième observation concernera l'exécution du Plan.

C'est sans doute en ce domaine que le projet que vous présentez est le plus impalpable. Car à quoi se ramène l'exécution du Plan dans le projet de loi ? A une formule magique, celle des contrats de Plan.

Il s'agit de contrats dont on ne sait ni quels seront leur nombre et leur durée, ni qui les signera pour l'Etat, ni s'ils seront obligatoires pour les régions et les entreprises nationales, ni comment ils seront rendus cohérents entre eux, ni quelle place ils tiendront — ou ne tiendront pas — dans les programmes prioritaires.

On ne voit pas non plus quelle en sera l'originalité. Quelle différence y aura-t-il entre un contrat de Plan avec une région et les anciens programmes d'action prioritaires d'intérêt régional ? Quelle différence y aura-t-il entre un contrat de Plan conclu avec une entreprise nationale et les actuels contrats de programme ?

Rien de tout cela n'est bien clair.

Pourquoi cette imprécision et cette inconsistance ?

Parlons « plus près des faits », monsieur le ministre, si vous me le permettez. La vérité est que les contrats de Plan sont la pierre d'achoppement de votre édifice, une pierre en équilibre instable.

C'est à leur niveau que se rencontrent et s'annihilent les forces de la centralisation et — comment dire ? — de l'autogestion. Vous ne savez trop comment maintenir la cohérence entre l'exercice de la planification par l'Etat et l'option par ailleurs prise de la décentralisation. Alors, vous sortez de votre chapeau la panacée du contrat. Et, ce qui est grave, c'est que vous pensez avoir ainsi résolu la question très complexe des moyens d'exécution du Plan.

J'ai repris le projet de réforme de la planification présenté en 1977 par André Boulloche au bureau exécutif du parti socialiste. C'est ce document qui est à l'origine des réflexions dont votre projet est au fond l'aboutissement.

Dans ce document, l'Etat se donnait les moyens d'exécuter le Plan. Le ministre chargé du Plan recevait autorité sur la direction de la prévision, sur l'I. N. S. E. E., sur la Banque nationale d'investissement à créer. La direction du budget, dépendant du Premier ministre, pouvait être placée sous son autorité.

Rien de tout cela ne subsiste aujourd'hui dans votre projet. Il est vrai que le jeu subtil des tendances au sein du parti socialiste, joint à l'inertie des pesanteurs administratives, excluait totalement que M. Michel Rocard, ministre chargé du Plan, se voie investi de telles responsabilités.

Mais, comme aimait à le répéter Kipling, « ceci est une autre histoire... ».

Je voudrais, en conclusion, dire ce que l'U. D. F. attend aujourd'hui de la planification.

La planification impérative, telle qu'elle est appliquée dans les pays que certains dans la majorité appellent « socialistes », est un échec. Elle se révèle incapable de résorber les pénuries, d'établir des relations souples entre agents économiques, de définir des systèmes de prix cohérents.

La planification indicative à la française a été l'un des facteurs de redressement de l'après-guerre. Sa profonde mutation à partir du Ve Plan n'est pas une dérive. C'est la conséquence de la transformation d'une économie devenue plus complexe et plus ouverte.

Mais, à nos yeux l'œuvre de planification est loin d'avoir achevé sa tâche historique et elle demeure pour nous une grande ambition.

Au Plan de voir plus loin que le marché lorsque celui-ci privilégie trop le présent et néglige l'avenir. Au Plan de corriger les imperfections du marché, d'assurer sa transparence, d'y rétablir, le cas échéant, la concurrence. M'entendant, monsieur le ministre, vous croyez sans doute vous entendre. (*Sourires.*)

Mais à la liberté économique d'être toujours la référence. Non seulement parce que les pays qui la vivent sont ceux qui abordent en tête l'ère post-industrielle, mais aussi parce qu'il n'est pas d'exemple dans l'histoire d'un pays ayant laissé de côté la liberté économique qui ait préservé longtemps la liberté politique. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Mercieca.

M. Paul Mercieca. Monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, la discussion qui s'engage aujourd'hui sur le projet de réforme de la planification constitue une étape importante pour l'avenir de notre pays. En effet, loin d'être des questions dépassées, le contenu et les méthodes de la planification sont plus que jamais à l'ordre du jour. Ils expriment en effet la volonté de mettre en œuvre la politique nouvelle engagée voici plus d'un an par le Gouvernement.

Le choix exprimé par la majorité des Français au printemps dernier posait d'emblée la question des instruments nécessaires à sa réalisation et des moyens susceptibles de mobiliser les forces vives du pays. La planification correspond bien à cette démarche ; elle ouvre aujourd'hui de nouvelles possibilités afin de promouvoir un instrument efficace pour atteindre les grands objectifs répondant à l'intérêt des travailleurs et du pays tout entier. Déjà, le Plan intérimaire adopté à l'automne dernier se présentait comme une stratégie pour l'emploi. Restent maintenant à définir les méthodes qui permettront de construire une planification nouvelle fondée sur des objectifs de croissance, d'emploi et de progrès social.

Le Président de la République vient de réaffirmer avec force que ces grands objectifs sont les axes essentiels de la politique poursuivie par le Gouvernement. Il a ainsi mis un terme aux hypothèses qui ont été entretenues concernant un changement de cap éventuel face aux difficultés.

M. Edmond Alphandery. Alors, vous n'avez pas lu la presse ?

M. Paul Mercieca. Nous savons les nombreuses pressions qu'exercent tous ceux qui appellent de leurs vœux le retour à une politique d'austérité, de chômage et de déclin national.

M. Alain Madelin. C'est pas gentil pour Delors !

M. Paul Mercieca. Si l'on doit parler de rigueur, il s'agit de celle qui nous anime pour maintenir le cap de la politique nouvelle, le cap du changement. Les Français ne sont pas dupes.

M. Edmond Alphandery. Et voilà !

M. Jean-Pierre Soisson. Le texte avait été écrit avant le week-end !

M. Parfait Jans. Non, après ; pas comme le vôtre, qui était archaïque.

M. Paul Mercieca. Ils connaissent les résultats de la gestion passée. Ils y ont mis un terme, voilà un an.

La ferme volonté de poursuivre l'œuvre entreprise en commun qui anime le Gouvernement et la majorité constitue un puissant facteur de mobilisation pour tout notre peuple, qui a mis ses espoirs dans la gauche le 10 mai 1981.

Certes, la politique nouvelle n'avance pas sous un ciel serein. L'environnement international pèse lourdement. Le comportement du patronat et des privilégiés constitue un obstacle de taille pour avancer dans la voie du changement.

M. Edmond Alphandery. Et la politique du Gouvernement, alors ?

M. Paul Mercieca. La dévaluation de notre monnaie, intervenue samedi...

M. Edmond Alphandery. Eh bien, voilà !

M. Paul Mercieca. ...a été l'occasion de nouvelles attaques de la part de l'opposition...

M. Jean-Paul Planchou, *rapporteur.* Exactement !

M. Paul Mercieca. ...qui oublie vite l'héritage qu'elle nous a légué.

M. Edmond Alphandery. Oh !

M. Paul Mercieca. Pourtant, les actions passées et présentes des forces qui s'opposent au changement devraient, en ce domaine, la conduire à plus de discrétion. Depuis des mois, ces forces, qui disposent de moyens importants, spéculent contre la politique gouvernementale, entravent toutes les mesures tendant à favoriser la croissance et délaissent l'appareil de production national.

M. Edmond Alphandery. Vous détenez tous les pouvoirs !

M. Paul Mercieca. Mais une chose est sûre : une politique d'austérité et de chômage ne saurait résoudre les problèmes. Bien au contraire, elle ne ferait que les aggraver.

M. Edmond Alphandery. C'est ce qui va se passer !

M. Paul Mercieca. Nous devons trouver les ressources dont le pays a besoin auprès de ceux qui ont profité de la politique des anciens gouvernements.

Jeudi dernier, le Président de la République déclarait : « Il est aisé d'évoquer toujours les contraintes extérieures, il faut peut-être d'abord dénouer les contraintes intérieures ».

Cette simple phrase pouvait-elle exprimer plus clairement la volonté de rechercher le moteur de la relance de l'économie en France même ? Cette idée, bien connue des communistes, a trouvé sa traduction dans notre fameux slogan : « Produisons français » qui, loin d'engager un repliement autarcique, s'appuyait sur des potentialités nationales.

Accélérer la reconquête du marché intérieur, assurer notre avenir technologique, poursuivre la justice sociale, demeurent les grands objectifs de l'action gouvernementale.

M. Edmond Alphandéry. Et dévaluer !

M. Paul Mercieca. Ils constituent ainsi les lignes de force d'un projet économique national dont la clé de voûte réside dans la définition d'une politique industrielle nouvelle.

Ces objectifs assignés à l'action gouvernementale constituent bien les meilleurs points d'appui nécessaires pour développer l'emploi, l'investissement, desserrer la contrainte extérieure et rendre son élan à la croissance de la France. C'est aussi dans la planification qu'ils trouveront leur meilleure expression.

L'exposé des motifs du projet de loi précise le but qui est assigné à la planification nouvelle. En effet, il précise que « l'inspiration de ce projet est de rendre au Plan, dans un contexte institutionnel nouveau, sa fonction essentielle, oubliée, voire niée par les gouvernements précédents, qui est d'exprimer la volonté de la nation. Elle est de rendre le Plan à la nation ».

Nous partageons cette volonté qui vise à redonner au Plan sa véritable vocation. Nous avons souvent dénoncé dans le passé la conception de la planification qui conduisait à ne prendre en compte que les intérêts étroits des grands groupes privés.

En effet, dans les années 1970, et particulièrement sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing, la planification a cessé d'être un instrument de développement national. Le Plan est alors devenu le moyen de fournir par avance le maximum de justifications aux choix d'une politique gouvernementale au service du grand capital. C'est ainsi que les grands groupes privés se sont arrogé la maîtrise des choix stratégiques dont dépend l'avenir de la nation. De ce dialogue entre l'Etat et les monopoles dépendaient les objectifs et les moyens qui étaient mis en œuvre pour l'application de cette politique. Toute décision se révélait, au bout de compte, servir la finalité du profit et de l'accumulation du capital. Curieux théorème, en vérité, que celui qui assimilait dans un même ensemble la bonne santé des profits à la bonne santé de la France !

Nous connaissons les résultats de cette logique du profit à n'importe quel prix. Ils pèsent lourd dans le bilan de la gestion du Gouvernement précédent, le prix à payer pour la

nation aura été la casse du potentiel industriel, le redéploiement à l'étranger, les gâchis financiers et, surtout, les suppressions d'emploi et le chômage.

Dans ce contexte, la planification ne pouvait être démocratique ni dans son élaboration ni dans ses modalités de mise en œuvre. Au demeurant, les organes de planification où siégeaient des représentants des travailleurs ont été dessaisis de tous moyens d'intervention.

Les options du Plan restaient du domaine de l'action gouvernementale, sans possibilité de concertation au sein des commissions.

Les moyens de l'Etat étaient utilisés dans un seul but, celui d'imposer une politique de financements publics pour le profit privé, sans qu'aucune contrepartie, notamment en matière d'emploi et d'investissement, ne soit imposée.

En réalité, le déclin du Plan résidait bien dans sa nature profondément bureaucratique et étatique et correspondait à la politique qui était alors poursuivie.

Partant de ce constat, il convient de restituer au Plan sa véritable vocation. C'est ce à quoi s'emploient actuellement le Gouvernement et la majorité.

La nécessité de la planification se justifie à de nombreux égards. Elle correspond d'abord à cette volonté de dépasser le contexte économique et social, pour élargir l'horizon grâce à une perspective à plus long terme. En effet, les difficultés que nous rencontrons et qui sont liées à la crise risquent de limiter notre champ d'investigation et d'intervention aux seuls aspects conjoncturels de la situation économique et sociale.

Or, nous ne pouvons en rester à cette vision immédiate, même si elle appelle des actions coordonnées. Seule la planification permet d'intégrer les choix stratégiques d'une issue à la crise, ainsi que le caractère transformateur des solutions apportées.

Cette vision à long terme est d'autant plus nécessaire que la planification doit préciser les voies et les moyens à mettre en œuvre pour avancer vers une nouvelle croissance nationale et une plus grande justice sociale.

Par ailleurs, il convient d'envisager la planification comme un vaste processus dont les conséquences se répercutent bien au-delà du cadre du Plan pour irriguer l'ensemble des sphères de la société. C'est pourquoi le Plan doit être au service de la nation. Il doit être le Plan de la nation.

D'ores et déjà, des réformes de structures ont été engagées. La décentralisation et les nationalisations intervenues à l'automne dernier exigent une réelle planification pour être pleinement efficace.

Enfin, la planification doit donner lieu à une vaste participation démocratique et déceotralisée, tant pour la définition des choix que pour la mise en œuvre des moyens nécessaires à son exécution.

Nous nous félicitons des orientations retenues. En effet, la réforme qui nous est proposée constitue sans conteste une avancée positive. Elle confirme la vocation principale du Plan, instrument d'une volonté politique qui a, au premier rang de ses objectifs, le développement de l'emploi et la maîtrise de notre système productif.

M. Edmond Alphandery. On en voit les résultats !

M. Paul Mercieca. Un Plan de la nation démocratique et contractuel, fondé sur la mobilisation de toutes les forces que compte le pays, une planification décentralisée dans son élaboration : autant de principes auxquels nous souscrivons pleinement.

Nous considérons, en effet, que la planification doit être dégagée de son ancien cadre étatique. Il convenait d'écarter les méthodes administratives pour favoriser et développer la discussion et l'incitation. Le Plan de la nation doit être conçu comme une cohérence d'ensemble et le cadre des engagements contractuels qui en découlent pour les actions de l'Etat, des collectivités territoriales et des entreprises.

Le projet confère à la région des responsabilités nouvelles conformes à l'esprit de la décentralisation. Elles favoriseront la mise en œuvre d'une planification nouvelle qui prenne en compte et les besoins et le développement des régions.

Cependant, la région doit disposer de l'information économique et sociale propre à lui permettre d'exercer cette nouvelle responsabilité. Comment mettre sur pied un programme de formation professionnelle si elle ne dispose pas des éléments d'information sur les programmes d'investissement et d'emploi des entreprises des secteurs public et privé ? Cette question mérite examen sérieux si l'on ne veut pas décourager toute initiative en ce domaine.

Enfin, le Parlement voit accroître son rôle tant dans l'élaboration du Plan que dans le contrôle de son exécution.

Je souhaite aborder une question qui me paraît essentielle dans la discussion que nous engageons. La planification doit intégrer une politique industrielle fondée sur le développement des productions nationales nécessaires au pays. J'ai rappelé précédemment les conséquences néfastes de la politique de « créneaux » qui a été poursuivie ces dernières années. Sa logique permet de satisfaire le profit immédiat, mais elle va à l'encontre de l'industrie moderne puisqu'elle aboutit à désarticuler l'ensemble du tissu industriel. L'abandon de cette politique qu'affirme le Gouvernement doit, ainsi, permettre de prendre en compte l'ensemble de ces interdépendances. Comment ne pas assigner cet objectif au Plan ?

Par ailleurs, diverses actions sectorielles ont été entreprises depuis un an dans de multiples domaines. D'autres sont annoncées dans la sidérurgie et la chimie.

La politique sectorielle doit, bien sûr, être intégrée dans le Plan, d'autant qu'une telle disposition ouvrirait, au sein des entreprises concernées, un débat véritable sur les objectifs et sur la stratégie industrielle, toutes choses qui demeurent, il faut bien le constater, le domaine réservé du patronat.

Chacun en conviendra, tout le processus de planification, de la fixation à l'exécution des objectifs, doit donner un contenu concret aux orientations gouvernementales relatives à la politique industrielle

Or, si le projet de loi accorde une large place aux régions, celle qui est réservée à cette politique industrielle reste bien timide. Il me paraît nécessaire que cette démarche puisse trouver son expression dans le cadre de la loi afin de marquer la nécessité d'élaborer des plans nationaux sectoriels qui répondent au souci de cohérence indispensable à la planification et aux besoins du pays.

Nous touchons là à la vocation de la planification, celle d'être l'instrument des orientations définies par le Gouvernement. Cette planification doit préciser les moyens à mettre en œuvre pour assurer des gestions nouvelles fondées sur notre indépendance technologique et la reconquête du marché intérieur.

Au demeurant cette préoccupation pourrait fort bien être intégrée dans la deuxième loi du Plan, qui définit les moyens d'exécution. Nous souhaitons, en tout état de cause, que, dans le cadre de l'organisation de ses travaux, la commission nationale de planification prenne en compte toute la dimension de la politique industrielle en instituant, notamment, des commissions permanentes de secteurs.

Pour les raisons que je viens d'évoquer, il nous apparaît que les contrats de plan doivent revêtir une importance essentielle dans le cadre de la planification nouvelle.

Fondée sur un engagement mutuel, notamment entre l'Etat et les entreprises, la conclusion de tels contrats doit ainsi correspondre à la phase d'exécution en vue d'atteindre les objectifs qui auront été précédemment approuvés. Si les termes de ces derniers demeurent de droit privé, il nous paraît souhaitable que soit souligné leur cadre général.

Accroître l'emploi et la qualification, développer la production sont autant d'objectifs pour l'atteinte desquels il convient de préciser les moyens appropriés. Il est possible, par des mesures incitatrices, de s'engager vers des solutions qui s'écartent de l'accumulation financière, paraitaire et de se rapprocher de solutions plus positives pour la nation. Ici, les critères sont déterminants pour que les contrats de Plan cnotribuent à favoriser la production et la compétitivité des entreprises dans l'intérêt du pays.

De ce point de vue, nous estimons que le secteur public a un rôle essentiel à jouer. Il doit, en effet, contribuer à construire une grande industrie moderne et créer des emplois productifs. Son dynamisme constitue un puissant facteur d'entraînement sur l'ensemble du tissu industriel, en favorisant le développement dans quantité de petites et moyennes entreprises. On le voit, l'enjeu est de taille.

La récente décision de porter à 25 milliards de francs en 1983 le montant des investissements dans ce secteur confirme la volonté de faire jouer au secteur public sa vocation de secteur pilote.

En contrepartie, cet effort doit correspondre à la mise en œuvre d'objectifs définis dans les grandes orientations gouvernementales. Durant ces dernières années, les cinq groupes industriels nouvellement nationalisés ont mobilisé une grande partie de leurs ressources en vue de l'internationalisation de leurs activités.

Aujourd'hui il est nécessaire de modifier cette stratégie tournée vers le redéploiement et l'investissement à l'étranger. La reconquête du marché intérieur ne doit pas être un objectif surajouté et coûteux, mais au contraire, l'objectif central guidant la nouvelle gestion du secteur public.

Or, au vu des déclarations de certains administrateurs généraux, il semble bien que cette nouvelle stratégie ne soit pas encore passée dans les faits.

De telles attitudes ne sauraient prévaloir plus longtemps. Nous pensons qu'il y va de la réussite de l'expérience engagée.

Instrument d'une volonté politique ratifiée par le pays, la planification doit être fondée sur la mobilisation de toutes les forces vives de la nation. Elle doit ainsi inspirer une vaste participation démocratique et décentralisée. Le projet de loi ouvre, à cet égard, des perspectives nouvelles qu'il convient de préciser.

La réussite de la politique qui est engagée suppose la libération de toutes les forces de propositions, d'innovation et d'intelligence que recèlent les travailleurs et leurs organisations.

Il convient de rompre avec une conception étatique et antidémocratique qui était la règle dans le passé. Les grands choix stratégiques et les moyens à mettre en œuvre ne sauraient être confinés dans une discussion au sommet entre l'Etat et le grand patronat.

Nous approuvons les dispositions relatives à la commission nationale de planification. Sa composition devrait favoriser une large concertation pour définir les objectifs à retenir pour l'avenir du pays. Le rôle qui lui est attribué tant au niveau de l'élaboration que de l'exécution du Plan nous paraît très positif.

Cette concertation ne peut cependant se limiter à l'organe national de planification. Il faut dès à présent partager les droits de planification au sein de la région et de l'entreprise.

La planification doit être l'élément essentiel qui place les travailleurs en position d'acteurs conscients et actifs de la vie de la nation. Il y va de l'efficacité même de la démarche que propose le projet de loi.

A cette donnée essentielle doivent correspondre de nouveaux droits d'information, d'expression et de proposition.

Ainsi souhaitons-nous que les institutions représentatives du personnel puissent saisir la commission nationale de leurs propositions de développement et de contrats de Plan intéressant leur entreprise.

De la même façon, de nouveaux droits doivent assurer la participation active des travailleurs à l'exécution du Plan, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

Les comités d'entreprise et les comités de groupe doivent être informés des négociations en vue de la conclusion d'un contrat de Plan, ainsi que des résultats obtenus au cours de son exécution et des moyens financiers qui auront été engagés. Cette information des travailleurs, notamment en ce qui concerne l'exécution de l'engagement contractuel de l'entreprise, nous paraît essentielle pour garantir l'efficacité de tels contrats.

Telles sont, monsieur le ministre d'Etat, les principales réflexions que le groupe communiste souhaitait formuler.

Les travaux de la commission ont permis d'avancer de nouvelles propositions constructives. Nous nous en félicitons d'autant plus qu'elles apportent des précisions notables à la démarche générale qui nous guide dans l'examen du projet de loi.

La planification doit recouvrer sa véritable vocation. Nous souhaitons, pour notre part, contribuer à la réalisation de cet objectif fondamental. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Barnier.

M. Michel Barnier. Monsieur le ministre d'Etat, le groupe du rassemblement pour la République est heureux que la planification soit de nouveau l'occasion d'un grand débat national et que l'intention soit affirmée, ou tout au moins affichée, de redonner au Plan vigueur et autorité.

Mais ce débat a-t-il été bien préparé et le Gouvernement a-t-il su correctement saisir cette occasion ? Voilà ma première question.

Votre projet de loi est-il vraiment à la hauteur de vos ambitions, de votre tradition et, plus simplement, de vos promesses électorales ? Voilà ma deuxième question.

Enfin, votre politique économique vous donne-t-elle les moyens de réussir une planification ? C'est ma troisième question.

Tous ceux qui veulent maintenir — et nous en sommes — une certaine ligne de pensée politique, celle qui fut définie après la Libération, au début de la IVe République puis, quatorze ans plus tard, au début de la Ve République, savent l'importance du Plan.

On ne peut honnêtement, lorsque l'on parle de la planification française, tirer un trait, comme vous l'avez pourtant fait, sur le Ier Plan, qui fut celui de la reconstruction, ni sur le IIe Plan intérimaire, sur le IVe et sur le Ve Plans, qui furent ceux de la modernisation. L'exposé des motifs de votre projet de loi, qui se réfère au passé, aurait pu rendre hommage, monsieur le ministre d'Etat, à cette grande œuvre, à celui qui en fut l'initiateur, le général de Gaulle, et aux premiers gouvernements de la Ve République qui, sous l'impulsion de Michel Debré et de Georges Pompidou, ont rendu au Plan sa valeur d'entraînement et ont pris l'initiative des lois de programme pour son application. Mais on devine facilement la raison de ce silence.

Vous êtes donc passé à côté d'une première occasion, celle de l'objectivité.

Je relisais il y a quelques jours les textes du premier débat que nous avons eu ensemble le 11 décembre dernier à propos du Plan intérimaire ; un premier débat sur la planification qui avait suscité aussi peu d'attention et d'intérêt que celui d'aujourd'hui. Mon sentiment était alors que votre Plan intérimaire — et je vous l'avais dit — serait oublié et dépassé dans les six mois qui suivaient. C'est bien ce qui s'est produit, puisque vous êtes le seul membre du Gouvernement qui en rappelle encore l'existence, à défaut d'y trouver des références.

M. Alain Madelin. Très bien !

M. Michel Barnier. Eh bien, monsieur le ministre d'Etat, le projet de loi que vous nous présentez aujourd'hui participe de la même politique des discours et des apparences. Il reste bien peu de choses de la masse des réflexions et des propositions auxquelles avaient abouti la commission de réforme de la planification et les groupes de travail qui l'entouraient.

Nous le regrettons parce que nous considérons que l'Etat ne doit pas adopter une attitude d'indifférence à l'égard de l'économie, une attitude de « laisser-faire », mais qu'il ne doit pas non plus s'occuper de tout et de n'importe quoi, être le support exclusif de toutes les initiatives ou le seul moteur de toutes les avancées, techniques, sociales ou commerciales. Bref, nous ne voulons ni d'un Etat indifférent, ni de l'Etat-providence ou de l'Etat-assistance que vous avez délibérément choisi de construire depuis quelques mois. Pour nous, l'Etat n'a pas le monopole de l'intelligence ni le monopole de l'innovation ou du progrès.

Nous le regrettons aussi parce que nous considérons que l'effort de concertation en vue de définir les objectifs du Plan est un aspect moderne de la démocratie. Cette concertation ne peut donc être ni imposée ni précipitée.

Nous le regrettons enfin parce que l'évolution de la science et des technologies exige de la France des choix et exige de la part de l'Etat des priorités. Or votre Plan sera-t-il autre chose que l'addition des politiques, la juxtaposition des initiatives décidées et mises en œuvre par d'autres ministères et en dehors de vous ? Aurez-vous, dans quelques mois, lors de l'élaboration du IXe Plan, plus de courage pour choisir vraiment les priorités et en même temps les non-priorités que vous n'en avez eu au lendemain du 10 mai ? Nous en doutons, car nous pensons que votre projet de loi ne vous en donnera pas le moyen.

On peut même dire — permettez-moi cette expression — qu'il s'agit d'un texte purement verbal, tellement verbal que la plupart de ses dispositions sont d'ordre réglementaire. C'est en effet un aspect quelque peu dérisoire de ce travail ; il est à la limite de la légalité et de la constitutionnalité. Le spectacle auquel nous avons assisté au sein de la commission des finances, lorsque notre collègue Gilbert Gantier a soulevé quelques questions pertinentes d'ordre constitutionnel, suffit à montrer combien votre texte a été hâtivement rédigé. Nous déplorons que votre majorité n'ait pas eu le souci, quitte à prendre quelques jours de plus, de soumettre ce texte à l'avis de la commission des lois. C'est un risque que vous auriez dû prendre et c'est une occasion que vous avez manquée.

M. Jean-Pierre Soisson. Nous l'avions demandé !

M. Edmond Alphandery. Et c'était une bonne suggestion !

M. Michel Barnier. Cela étant, monsieur le ministre d'Etat, nous sommes heureux, comme je l'ai souligné au début de mon propos, qu'un débat national s'instaure autour de la planification et que votre projet de loi s'efforce d'en définir les modalités.

Mais, par rapport aux objectifs que je viens de rappeler, ce texte apparaît comme un cadre un peu vide, où le verbalisme l'emporte. Bien plus, il contient quelques formules d'une savante ambiguïté. Plus que jamais, l'avenir de la planification et, plus généralement, de notre société me paraît obscur au travers de ce document qui supporte bien des interprétations. Nous ne pourrons juger de son efficacité que dans quelques mois, en fonction de l'utilisation qui en sera faite, mais, d'ores et déjà, il est clair qu'il répond insuffisamment aux difficultés actuelles et historiques de la planification.

Quelles sont-elles ? L'inventaire en a été dressé au sein de la commission de réforme de la planification. Vous avez eu le souci, je vous en remercie, d'y associer l'opposition nationale.

Il s'agissait de ne pas réduire le Plan à n'être qu'un sommaire abstrait de la politique économique du Gouvernement, pour lui redonner son rôle de mobilisation d'une volonté nationale cohérente, globale dans son analyse, sélective dans ses objectifs, chiffrée dans ses moyens : tout ce que n'avait pas été le premier Plan intérimaire que vous avez proposé.

L'exposé de cette volonté, nous le voulions clair et concret. Il nous paraissait en effet inutile, comme je vous le rappelais le 11 décembre dernier, de procéder à un exercice aussi coûteux et aussi long en ne traitant que par des déclarations d'intention

vagues et allusives les grands équilibres du pays : l'équilibre monétaire, l'équilibre budgétaire, la politique sociale, la politique industrielle, l'ensemble de nos rapports avec l'extérieur. Il nous paraissait abusif de procéder à une mobilisation centralisatrice en oubliant que la réalité économique se forge au niveau des collectivités territoriales et des entreprises, qu'il fallait à tout prix intéresser à l'effort national. Et le Plan paraissait être, paraît toujours être, le lieu idéal pour établir une telle collaboration des énergie nationales.

Une lecture superficielle du projet du Gouvernement pourrait conduire à penser que ces objectifs ont bien été pris en compte. Mais d'un examen plus précis, il ressort qu'aucune garantie ne nous est donnée qu'ils le seront en fait.

La première loi de Plan définie par le Gouvernement consisterait en un exposé des choix stratégiques et des objectifs proposés. Il conviendrait alors d'être plus précis. Nous n'acceptons pas, monsieur le ministre, de pétitions de principe analogues à celles de votre Plan intérimaire qui, sans aucun chiffre et sans grande considération pour les équilibres économiques — échanges extérieurs, monnaie, prix, budget — aligne une somme de promesses dans une apparence d'ordre qui masque le peu de sérieux de la démarche. Un engagement gouvernemental sur l'équilibre économique de la nation est nécessaire. C'est là que résidait le grand effort des premiers planificateurs. Reprenez les travaux de l'I. N. S. E. E., les multiples ouvrages écrits par les commissaires du Plan et le rapport de la commission du bilan établi sur la demande même de votre Gouvernement : partout, il est souligné que l'une des principales fonctions du Plan a été de proposer un modèle de plus en plus informé d'équilibre économique. Il importe donc que le projet de loi précise clairement que le Plan ne peut pas se concevoir sans une présentation chiffrée des équilibres économiques, comme le prévoyait du reste la loi du 4 août 1952 que vous voulez abroger.

Les récents avatars, si je puis m'exprimer ainsi, de la politique monétaire prouvent, hélas ! que cette préoccupation n'est pas vaine. Le Gouvernement ne doit pas se contenter de proposer des objectifs de croissance et d'emploi ; il faut aussi qu'il s'engage précisément sur la politique budgétaire et monétaire et sur l'équilibre des prix. S'il ne le faisait pas, les engagements du Plan seraient remis en cause au nom de la politique conjoncturelle, laquelle deviendrait petit à petit et par la force des choses, comme c'est le cas depuis quelques mois, la seule politique économique du pays.

Votre texte n'interdit pas que le Plan procède à de telles analyses mais il ne l'impose pas et nous trouvons que c'est regrettable. C'est l'une des nécessités qu'il fallait codifier pour que le Plan ait un minimum de crédibilité.

Les seules dispositions précises de l'article 2 du projet concernent les négociations entre partenaires sociaux et économiques et les accords ou programmes de coopération. Paradoxalement, c'est sans doute là qu'il vous aurait fallu être moins précis. C'est sans doute là aussi que perce votre conception, somme toute centralisatrice, de la planification.

Car enfin, le Plan est une loi et la première loi de Plan est la plus solennelle : celle qui engage la représentation nationale dans une vision prospective des équilibres globaux. Si le Parlement prévoit une négociation économique ou sociale dans un tel document, quelle sera la liberté des partenaires chargés de cette négociation ? S'ils la mènent à bien, ils le feront sous le mandat de la loi. S'ils échouent, le Parlement, ne pouvant se dédire, devra légiférer en la matière. De toute façon, le résultat sera le même.

Il vaudrait mieux, si telle est votre conception — mais alors, nous ne la partageons pas — prévoir que le Plan détermine, par la loi qu'il constitue, un certain nombre de dispositions de caractère économique et social que le pouvoir juge fondamentales pour la réussite de sa propre politique. Ce serait plus franc. Les partenaires économiques et sociaux sauraient alors que vous avez l'intention d'empiéter sur le domaine de la négociation collective, ce qui est certes gênant, mais ce qui, de votre part, n'est pas impensable.

Si telle n'est pas votre intention, respectez le jeu de l'économie ouverte dans laquelle nous nous trouvons et supprimez cette disposition. Dans l'état actuel de sa rédaction, elle recouvre trop d'ambiguïtés.

Quant aux accords ou programmes de coopération, je ne vois pas comment, en tant que tels, ils pourraient être individualisés dans la première loi de Plan. Par définition une négociation se fait à deux ; elle implique que les deux partenaires gardent jusqu'à la conclusion de l'accord la possibilité de se retirer ; elle suppose, pour chaque partenaire, une grande discrétion et une marge de manœuvre considérable.

Rappelons-nous l'affaire du gaz algérien. Vous affichiez, haut et clair, des objectifs de codéveloppement, mais vous vous êtes laissé entraîner à négocier avec l'Algérie des contrats ruineux et discriminatoires par rapport à nos autres fournisseurs. Quelle est aujourd'hui, la conséquence, de cette attitude ? Nous avons choqué nos partenaires européens avec qui la concertation a été difficile — c'est le moins qu'on puisse dire — et nous avons eu le plus grand mal à expliquer à nos autres fournisseurs que le cas de l'Algérie avait été traité par la France de manière particulière et avec des égards auxquels ils ne sauraient prétendre.

Je ne soutiens pas qu'une situation diplomatique complexe ne puisse pas conduire à de telles attitudes. Je dis qu'il est impossible de les planifier et que, si on le fait, on engage le vote du Parlement de façon unilatérale, on ouvre la voie à une négociation fatalement défavorable.

Le Plan ne peut pas, à mon sens, prendre d'option sur les Etats avec lesquels une négociation est souhaitable. Il ne peut, à la rigueur, que définir les domaines où une coopération internationale est indispensable et, éventuellement, les points sur lesquels les accords internationaux en vigueur devraient être modifiés, en particulier en ce qui concerne la coopération européenne et le fonctionnement des institutions mondiales, comme le F. M. I. ou le G. A. T. T. Tout le reste paraît illusoire et dangereux. De surcroît — l'argument a été invoqué par d'autres et il sera repris — ce domaine est réservé par l'article 52 de la Constitution.

Venons-en, monsieur le ministre d'Etat, au cadre que vous proposez à la seconde loi de Plan, qui est en quelque sorte l'exercice d'application de la première. Là encore, l'effort que vous entreprenez est réel, mais des formulations creuses et ambiguës me font douter de vos véritables intentions.

Il se posait, en effet, un problème d'application du Plan. De volontariste qu'il avait été au départ, il était devenu indicatif, puis prévisionnel, puis de plus en plus glissant, jusqu'à ne plus engager quiconque à quoi ce soit, ou peu s'en fallait. Il y avait donc — et il y a toujours — un problème théorique de la planification en économie ouverte : comment établir une liaison à la fois assez souple et assez stricte entre les orientations nationales et les décisions obligatoirement décentralisées d'agents économiques autonomes ?

Votre projet de loi réalise un équilibre, qui a — permettez-moi de vous le dire — un petit air de « déjà vu », entre la programmation budgétaire, l'élaboration des plans régionaux et la participation du secteur privé à l'entreprise de planification. Il représente, je le reconnais, un effort réel pour redonner au Plan une sorte de forme qu'il pouvait, aux yeux de certains, avoir un peu perdue. Mais, idéologiquement, que cache l'expression-clé de votre texte : « La seconde loi de Plan organise les moyens publics et privés à mettre en œuvre pour la réalisation des objectifs du Plan national » ?

Parlons d'abord des moyens privés. Je relève, à cet égard, une ambiguïté qu'il convient de souligner. S'il s'agit uniquement d'organiser ces moyens privés par des contrats de Plan, que vous réactualisez mais qui existaient déjà sous le nom de contrats de programme, nous souscrivons pleinement à cette procédure. A nos yeux, en effet, l'un des aspects les plus contestables de l'organisation passée de la planification était d'y associer insuffisamment le secteur privé. A titre d'exemple, une enquête montrait, en 1970, qu'environ 40 p. 100 des entreprises françaises ne tenaient aucun compte des indications fournies par la planification nationale.

Il est clair que des entreprises mieux informées des priorités nationales du Gouvernement, du Plan et des indications fournies par les comptes de la nation sont mieux à même de gérer leur activité à moyen terme.

Mais la situation est tout à fait différente si cette « organisation des moyens privés » — pour reprendre votre expression — implique un système d'incitation financière, voire de mobilisation du crédit exclusivement destiné aux entreprises qui obéiraient au Plan. Nous serions alors dans un système de manipulation étatique des moyens de production, système dont on reconnaît un peu partout la faillite économique et sociale. Or, la quasi-nationalisation du crédit à laquelle s'est livré le Gouvernement vous donne, monsieur le ministre d'Etat, les moyens de pratiquer ce type de politique. Je serais heureux que vous puissiez lever cette grave ambiguïté de votre texte.

Que le Plan soit l'occasion de dynamiser le secteur productif français en organisant une meilleure information des entreprises et une meilleure coopération des divers acteurs du système économique dans l'intérêt national, nous sommes d'accord, mais qu'il soit un cadre paralysant hors duquel on se sentirait « hors-la-loi », nous le refusons. La différence est essentielle, monsieur le ministre d'Etat : elle repose sur l'esprit dans lequel vous interprétez l'expression « organisation des moyens publics et privés ».

Quant à l'organisation des moyens publics de la planification, le paradoxe veut que vous annuliez des dispositions très précises de la loi du 4 août 1962, pour les remplacer par des

dispositions quasiment identiques dans les articles 9 et 12 de votre projet de loi. Je n'ai, en ce sens, aucune remarque particulière à présenter sur la procédure : examen par la commission nationale, définition des autorisations de programme, rapport annuel du ministre du Plan et de l'aménagement du territoire et du ministre chargé du budget, sur les résultats du Plan... Tout cela est conforme à l'image et à l'idée de la planification que défend le groupe du rassemblement pour la République.

C'est en revanche sur le fond que je souhaite formuler quelques observations.

Je me placerai d'abord sur le plan juridique.

Vous indiquez, monsieur le ministre d'Etat, dans l'exposé des motifs du projet de loi, que la liaison entre le Plan et le budget est désormais assurée et que cela constitue « une novation importante ». Or je ne suis pour ma part assuré ni de la première ni de la seconde partie de votre affirmation.

La planification française a en effet toujours connu des programmes d'action prioritaires — les P.A.P. — définissant des enveloppes d'autorisations de programme dont le ministre du budget était incité à tenir compte lors de la préparation du projet de loi de finances. La loi de Plan n'avait pas, certes, le caractère de loi de programme, au sens du sixième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Cependant la loi de Plan que vous nous proposez ne l'aura pas non plus dans tous ses articles, mais seulement dans ceux qui définissent un « portefeuille » d'autorisations de programme. Pour autant, le vrai problème n'est pas là : il réside et résidera toujours dans la possibilité que garde le ministre chargé du budget, pour des raisons conjoncturelles, de ne pas définir annuellement une enveloppe suffisante de crédits de paiement permettant l'exécution du Plan.

C'est donc, monsieur le ministre d'Etat, sur la cohérence économique entre les projets du Plan et l'équilibre budgétaire que l'on jugera de la viabilité de ce dispositif. Si votre Gouvernement a la capacité d'établir une gestion pluriannuelle des finances publiques sans dérapage, en respectant les objectifs du Plan, cela signifiera que ces objectifs étaient réalistes. Dans le cas inverse, il appartiendra, comme toujours, au ministre chargé du budget et au ministre de l'économie et des finances de dire non ou alors de céder.

Ma deuxième remarque sera plus technique.

La rédaction du projet de loi est trop timide sur deux points qui sont, à mes yeux, fondamentaux : d'une part, le problème des services votés, d'autre part, celui du budget social de la nation. Le redéploiement de l'action administrative de l'Etat, par le biais d'une révision systématique des services votés, devrait être, à mon sens, un objectif du Plan inscrit comme tel dans la loi relative à la réforme de la planification.

La rédaction actuelle du deuxième alinéa de l'article 3 parle certes de « redéploiements nécessaires » ; mais cette expression n'est pas très satisfaisante. Elle disparaît d'ailleurs dans l'article 9 qui prévoit un rapport annuel d'exécution du Plan centré uniquement sur la description des moyens mis en œuvre pour la réalisation de ses objectifs. En fait, si l'on veut vraiment que les finances publiques puissent permettre l'exécution d'un maximum des projets nouveaux, sans que leur masse ne se mette à croître démesurément, il faut accepter une remise en cause de leur actuelle répartition. C'est la raison pour laquelle la commission de réforme préconisait l'établissement, pour chaque ministère, tour à tour, d'un budget « à base zéro » qui permettrait cet examen de fond.

Quant aux transferts sociaux, ils sont cités dans l'article 3 de l'actuel projet suivant lequel la loi de Plan « fixe les orientations de certaines interventions publiques, notamment en matière de prélèvement et de transferts sociaux. » Par la suite, et je le regrette, toute allusion à ce problème disparaît du texte du projet de loi. J'estime que cette lacune est regrettable au moment où, nous le savons bien, le budget social est supérieur au budget de l'Etat. Il conviendrait que le ministre de la solidarité nationale soit engagé, d'une part, sur la base d'un plan d'évolution des dépenses sociales, lequel conditionne naturellement l'évolution du taux de prélèvement et, d'autre part, sur les objectifs de rationalisation des principaux postes de dépense : assurance maladie, assurance vieillesse et assurance chômage. Un rapport analogue à celui qui est prévu dans l'article 9 du projet de loi pourrait, dans cette hypothèse, être demandé à ce ministère.

Monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le fond commun de toutes ces remarques est que le Plan doit être, de façon primordiale, la démonstration que l'Etat est capable de se gérer lui-même. Cette fonction d'exemplarité de l'Etat, soulignée en son temps par Jean Monnet, a été quelque peu perdue de vue et il est de bon ton, aujourd'hui, de railler la mauvaise gestion des services publics et des administrations sociales. Mais à quel titre pourriez-vous, monsieur le ministre d'Etat, demander aux entreprises de ce pays un effort de rationalisation, de rigueur dans leur gestion, si vous avouez dans le même temps que l'Etat, pour sa part, est incapable de l'entreprendre ?

En effet, rien ne sera possible si le Plan n'est pas le lieu où l'Etat, les collectivités territoriales, les entreprises et les ménages consentent ensemble un effort de compréhension mutuelle. Cette compréhension est la condition de l'élaboration d'objectifs communs. A ce titre, nous nous félicitons des propositions contenues dans ce projet de loi en matière de plans régionaux.

Les régions se voient reconnaître une dignité nouvelle dans l'élaboration du Plan national ; elles participent de droit à la commission nationale que vous souhaitez mettre en place. Elles sont, en effet, les seules collectivités à pouvoir mobiliser, à un certain niveau, autour des objectifs du Plan, les entreprises de dimension moyenne qui, jusque-là, l'expérience le prouve, s'en désintéressaient totalement.

Mais là encore, monsieur le ministre d'Etat, votre projet présente un élément centralisateur. Il indique en effet que, après consultation des régions, le Gouvernement élabore la première loi de Plan ; dans le même temps parvient à la commission nationale un projet de plan de développement des activités productrices. Ensuite, plus rien n'est prévu. Or ne faudrait-il pas que les conseils régionaux aient le temps de réagir sur le parti que la commission nationale aura tiré de leurs propositions — mais cette possibilité n'est pas envisagée — ne serait-ce que pour disposer au niveau régional d'un fil directeur dans la discussion de leurs propres plans régionaux ? Suffit-il que ces plans, ainsi que l'indique l'article 16, soient adressés au ministre du Plan et à la commission nationale pour que le Gouvernement en apprécie la cohérence d'une manière qui n'est nulle part précisée et avec des conséquences fatalement inexistantes, puisque ces plans seront alors régulièrement votés ?

Il y a là une sorte d'incohérence de votre raisonnement et c'est pourquoi je vois mal comment s'établira concrètement, sur ce point, le dialogue entre l'échelon central et les échelons décentralisés de la planification.

Ce genre d'imprécision risque de se payer fort cher sur le terrain, sous forme de désillusions quelquefois, voire de fronde des régions, si le seul choix qui s'offre au Gouvernement, au terme d'une période de tâtonnements, est celui d'une recentralisation massive ou d'une incohérence ruineuse. A cela s'ajoute, très concrètement, la question de savoir quels moyens économiques, statistiques et matériels, seront mis à la disposition des régions pour que l'exercice de planification, auquel elles sont conviées, soit une recherche réelle de cohérence et d'efficacité économique et ne se réduise pas à la rédaction d'un simple cahier de doléances. En effet, l'histoire montre, monsieur le ministre d'Etat, que la rédaction de tels cahiers de doléances par ces collectivités locales ou territoriales est, dans notre pays, le prélude à quelques déboires pour le pouvoir central !

Telles sont, monsieur le ministre d'Etat, les quelques remarques que je souhaitais présenter sur le projet de loi qui nous est proposé aujourd'hui.

Je crois qu'il est possible, par une décentralisation effective et par un grand effort de rigueur, de donner au Plan la fonction mobilisatrice qui est la sienne dans notre conception des choses ; je pense que le Plan peut orienter sans contraindre, que l'Etat peut être au centre de tout sans être partout, que la liberté des agents économiques peut être éclairée sans s'en trouver diminuée, bien au contraire, et que, face au désordre, deux attitudes sont possibles : l'une consistant à dire : « Ces mystères nous dépassent : feignons d'en être l'organisateur », l'autre consistant à susciter vraiment l'union des énergies, qui, comme chacun sait, fait la force.

La réalité et l'actualité prochaine montreront quel est, au fond, le choix de votre gouvernement. Mais ce texte, qui comporte trop d'imprécisions et trop d'ambiguïtés ne nous paraît pas être à la hauteur de vos ambitions.

Ma troisième question — ce sera ma conclusion, monsieur le ministre d'Etat — est plus fondamentale, parce qu'elle touche à la forme même de votre planification et à sa crédibilité.

Votre politique économique, celle du Gouvernement dont vous êtes solidaire, vous donnera-t-elle les moyens de réussir un Plan ? Le Plan n'est pas, à lui seul, l'instrument de la croissance. Il y faut des conditions dont la première est l'absence d'inflation. Celle-ci est en effet mortelle car elle rend irréel tout projet, en raison de la cherté accrue.

C'est l'inflation qui a tué le IIe Plan et le IIIe Plan de la IVe République. C'est l'inflation qui, au cours des années précédentes, a enlevé au Plan beaucoup de sa valeur. Or, l'inflation continue.

Lorsque le Gouvernement — votre Gouvernement — pour l'exécution du budget de 1982, bloque, comme il le fait aujourd'hui, 25 p. 100 des crédits d'investissement de tous les ministères, que faut-il conclure ? Qu'il est encore plus impossible de formuler des prévisions à cinq ans puisque l'inflation détruit les prévisions d'une seule année !

On voit bien par cet exemple le caractère tout à fait artificiel des affirmations relatives à la garantie que représenterait une loi de programme. Cette affirmation vaut pour le projet de loi relatif à la recherche. Une loi de programme n'a en effet de valeur assurée qu'en cas de stabilité ou de freinage de la hausse des prix, donc des coûts de revient : mais votre politique ne va pas dans ce sens si l'on tient compte de la situation de nos partenaires.

Quand vous-même, monsieur le ministre d'Etat, évoquez l'excès de croissance des dépenses de santé, il vous est répondu, dans votre propre Gouvernement, que vous vous trompez.

Dans ce contexte, la crise qui frappe à nouveau le franc doit être interprétée comme un véritable signal d'alarme. En jouant le franc à la baisse, les milieux financiers ne font en effet qu'anticiper les résultats des politiques qui sont appliquées dans chacun des pays occidentaux. D'après les statistiques qui ont été publiées au cours des derniers mois, il semble que la hausse des prix doive se situer, cette année encore en France, autour de 12 p. 100 ou 13 p. 100 alors qu'elle devrait être limitée entre 3 p. 100 et 5 p. 100 au Japon et en Allemagne, entre 6 p. 100 et 8 p. 100 aux Etats-Unis, aux Pays-Bas, en Belgique et en Grande-Bretagne. Seule l'Italie devrait se situer à notre niveau.

En se réjouissant de la stabilisation de notre taux d'inflation — alors que, partout à l'étranger, la tendance est à une nette régression — le Gouvernement français pratique donc, une fois de plus, la politique de l'autruche. Nous en mesurerons très bientôt, je le crains, comme ce week-end, les conséquences sur les plans économique, social et politique. Sans atténuation de notre taux d'inflation, tous nos efforts en matière d'emploi, de solidarité et de croissance, tous nos efforts de planification seront en effet voués à l'échec.

Monsieur le ministre d'Etat, je relisais l'autre jour — parce que je m'intéresse naturellement à l'action que vous menez et à celle du Gouvernement, même si nous savons quelquefois que ce n'est pas tout à fait la même chose — un livre que vous avez cosigné en 1975 et qui porte un très beau titre : *L'Inflation au cœur*. Dans ce livre figure une phrase que je voudrais vous rappeler aujourd'hui : « Le moment est venu — écriviez-vous en 1975 — de proposer une société sans inflation, c'est-à-dire qui cesse de dévaluer l'avenir. »

M. Charles Fèvre. C'est une belle formule !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Je la maintiens !

M. Michel Barnier. Monsieur le ministre d'Etat, après tant d'années passées dans l'opposition à observer la société française, à réfléchir — du moins je l'espère — à imaginer des solutions, vous avez obtenu, il y a un peu plus d'un an, le moyen de réaliser votre programme. Vous et vos amis êtes désormais — et vous seuls — responsables aujourd'hui de la situation de notre pays et de la politique que vous conduisez. Or je crois en effet que c'est un peu l'avenir que votre Gouvernement dévalue en même temps que la monnaie.

Voilà pourquoi nous ne lui accordons pas notre confiance. Voilà pourquoi nous n'avons pas confiance en votre capacité de réussir une nouvelle planification. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Taddei.

M. Dominique Taddei. Mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui nous propose une nouvelle méthodologie pour la planification française. Il est bien normal qu'il y ait une nouvelle méthodologie dans la mesure où le IXe Plan devra s'inspirer des principes socialistes. Il faudra qu'il soit capable de permettre une bonne maîtrise des mécanismes de marchés et de représenter l'originalité du socialisme français. Il sera donc beaucoup plus exigeant que ce qui a été réalisé dans d'autres pays en matière de décentralisation et de démocratisation, tant de l'élaboration que de l'exécution du Plan. Il prévoira enfin le maintien, subordonné certes, mais le maintien tout de même, des mécanismes de marché.

Jusqu'à présent en effet, en France — et de ce point de vue, permettez-moi de regretter que l'on n'ait pas adopté une nouvelle numérotation des Plans — nous avons connu huit Plans. Au niveau de l'élaboration, il s'est agi de Plans centralisés. Conçus à Paris ils étaient — ainsi que vous l'avez rappelé tout à l'heure, monsieur le ministre d'Etat — des Plans de l'Etat et non pas des Plans de la nation. Pour l'essentiel donc, et quels que soient les mérites de ceux qui y ont contribué, il s'agissait de Plans pensés par les techniciens, ratifiés éventuellement, après coup, par le Parlement, bref de Plans d'élaboration technocratique.

Jusqu'à maintenant les Plans étaient donc centralisés, technocratiques, mais, finalement, cela n'avait pas un très grande importance puisque, de toute façon, au niveau de l'exécution, rien n'était prévu : les Plans précédents ne comportaient aucune obligation ni aucune incitation pour le secteur privé, ils ne comportaient même aucune obligation quant au respect, par les anciens gouvernements, des décisions qui avaient été, en théorie, planifiées.

Au mieux, il s'agissait, pour reprendre la formule de Pierre Massé, d'études de marché généralisées, ce qui n'est pas négligeable dans son principe mais qui est pour le moins incertain et surtout insuffisant lorsque l'Etat ne se sent pas engagé par le Plan adopté. J'en veux pour preuve qu'à plusieurs reprises les écarts entre les prévisions et les réalisations des différents plans furent, à la fin de la date théorique d'application, plus élevés dans le secteur public que dans le secteur privé. Cela signifie, pour le moins, que le Plan avait été élaboré en tenant compte davantage des intérêts privés que des besoins sociaux.

M. Charles Fèvre. C'est un raisonnement spécieux !

M. Dominique Taddei. Vous nous proposez aujourd'hui de rompre avec cette conception de la planification ou plus exactement avec cette « déplanification » pour reprendre le mot de Pierre Mendès France.

En ce qui concerne l'élaboration du Plan, votre projet, monsieur le ministre d'Etat, donne satisfaction au groupe socialiste : ce qui était le Plan de l'Etat devrait devenir le Plan de la nation tout entière. Vous avez à juste titre insisté, après le Président de la République, sur son élargissement au domaine culturel ainsi qu'aux relations internationales, et sur ce dernier point nous attendons beaucoup des accords de codéveloppement qui pourraient être passés en application du Plan.

M. Alain Madelin. Comme pour le gaz ?

M. Dominique Taddei. Votre projet manifeste une volonté de puissante décentralisation, non seulement au niveau des régions — c'est nécessaire même si cela ne sera pas simple — mais aussi au niveau local. A cet égard je m'étonne que la seule collectivité nommément désignée dans le texte soit le département car, si je comprends bien que les conseils généraux, qui sont maintenant des exécutifs, interviennent en matière de Plan, je ne voudrais pas toutefois que les échelons départementaux puissent constituer un éventuel écran pour les collectivités locales ou regroupements de collectivités locales désireuses de planifier l'ensemble de leurs efforts pour elles-mêmes et en relation soit avec le plan régional, soit avec le plan national.

Vous avez dit vous-même qu'il n'y a pas de hiérarchie entre les collectivités territoriales décentralisées, ce qui signifie, par exemple, qu'un regroupement de communes, qu'un syndicat intercommunal, qu'une zone de plan prioritaire — zone de vallée, de montagne, de pays — pourrait contracter directement avec l'Etat. Il est nécessaire que la région soit prévenue, il est indispensable que le département soit informé, mais il ne faut pas que le département ou la région puissent jouer un rôle d'écran pour des volontés de planification apparaissant dans des espaces plus restreints.

Si l'on veut que le Plan devienne l'affaire de tous, il faut permettre à toutes les initiatives de s'exprimer, même au niveau d'une commune d'une certaine importance ou d'un regroupement de communes ayant l'habitude de travailleur ensemble.

Plus généralement, il est souhaitable que les dix-huit mois qui suivront la promulgation de la future loi voient s'ouvrir dans tout le pays un vaste chantier démocratique, pour que toutes les Françaises et les Français se sentent profondément concernés, et après s'être rendu compte des contraintes, forgent une volonté collective.

De ce point de vue, les élus et les militants socialistes seront partout au premier rang pour que la volonté planificatrice triomphe au stade de l'élaboration mais aussi pendant les cinq années d'exécution.

S'agissant de l'exécution du Plan, nous nous réjouissons que l'on s'appuie sur les grandes réformes de structure que le Gouvernement et le Parlement ont engagées depuis un an. Les mesures de nationalisation donnent une crédibilité nouvelle à la planification dans la mesure où, en matière d'investissements, les choix publics imprimeront une orientation générale à notre économie. De même, les nouveaux droits des travailleurs, les mesures de démocratisation du secteur public donneront la possibilité aux travailleurs, notamment à travers l'élargissement de leurs droits à la formation et à l'information économique, d'être partie prenante des plans d'entreprise, des contrats de Plan passés entre les grandes entreprises et les collectivités

publiques, et ensuite d'être garants de ce que les responsables économiques des entreprises joueront loyalement le jeu du Plan.

Nous nous réjouissons aussi que l'an prochain une loi distincte, une loi à part entière doive préciser les moyens d'application du Plan de la nation. Il ne s'agira donc plus d'un catalogue de vœux pieux mais d'un engagement fondamental des pouvoirs publics pour cinq années.

Autre motif de satisfaction : votre volonté réitérée que le Plan soit exécuté le plus possible par voie contractuelle, ce qui écarte les risques bureaucratiques. Votre volonté d'autonomie des collectivités publiques décentralisées et des entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, offre, en effet, dans l'égalité de droit que suppose le lien contractuel la possibilité d'avoir un Plan qui, au-delà de ce qui est exprimé au niveau central de l'Etat, permet ensuite aux différents partenaires de se sentir pleinement concernés par son exécution. Cela me conduit toutefois à souligner le relatif silence du projet de loi sur les moyens d'exécution. Certes, la volonté politique que vous ne manquerez pas d'exprimer en réponse à cette critique vaudra engagement, pour vous et pour le Gouvernement — mais je veux tout de même vous poser deux questions.

Les signataires d'un contrat de Plan s'engageront-ils uniquement sur leurs moyens budgétaires — je pense essentiellement aux collectivités publiques — ou aussi en fonction de leur programme d'emprunts à réaliser ? Pour une région ou un groupement de communes, par exemple, la discussion planifiée et contractuelle portera-t-elle seulement sur les engagements budgétaires ou également sur les moyens financiers que par emprunts ils pourraient se procurer ? C'est important, car nous savons bien que par leurs investissements, les collectivités publiques décentralisées joueront un grand rôle dans le pays, non seulement pour la satisfaction des besoins sociaux mais encore pour la relance d'un secteur aussi fondamental que celui du bâtiment et des travaux publics, auquel elles peuvent apporter une aide puissante, dans l'ensemble bien répartie sur le territoire national. Elles peuvent également contribuer à créer des emplois, à la condition de pouvoir s'engager de façon raisonnable mais déterminée en matière d'emprunts car leurs seules possibilités budgétaires ne leur permettent pas d'aller très loin en la matière.

Votre projet de loi reste discret sur le rôle futur du système financier, désormais entièrement public ou à peu près, dans l'exécution du Plan. Comme d'autres, j'avais expliqué à cette tribune, à l'automne dernier, que l'une des grandes justifications de la nationalisation des banques et de certains établissements financiers était justement le fait que le système bancaire et financier pourrait désormais être un puissant moyen au service du Plan. Il n'en est pratiquement pas question dans votre texte. Je sais bien que la future loi bancaire apportera des précisions dont nous ne disposons pas aujourd'hui, mais avouez qu'au niveau de la méthodologie le rôle du système financier dans son application est au moins aussi important que les engagements budgétaires que l'on pourra trouver par une bonne coordination entre le Plan de la nation, d'une part, les lois de finances annuelles, d'autre part.

Il est fondamental que, sans attendre la loi bancaire, les pouvoirs publics nous éclairent sur leur volonté en la matière. Ce n'est pas simple, mais des discussions avec les responsables du système bancaire et financier, pour vous au plan national, pour nous au plan des régions, devraient nous donner des précisions. Ira-t-on vers une sélectivité des taux qui tiendra compte des objectifs planifiés par branche ?

M. Alain Madelin. Bonne question !

M. Dominique Taddei. Ira-t-on vers des assouplissements différenciés de l'encadrement du crédit, à défaut de la suppression de cet encadrement, tenant compte également de cette hiérarchie des objectifs planifiés ?

Sur tous ces points, il est nécessaire que les pouvoirs publics nous éclairent avant l'élaboration des contrat de Plan.

J'ai écouté avec intérêt notre collègue M. Barnier affirmer que l'inflation nuit à la planification. Semblant avoir surtout la mémoire des faits anciens, il a cité le cas du deuxième et du troisième Plan. Il aurait pu parler aussi des Plans récents...

M. Michel Barnier. Je l'ai fait !

M. Dominique Taddei. ...qui n'ont pas même eu le temps d'être tués par l'inflation car ils étaient mort-nés par le manque de volonté politique !

M. Alain Madelin. Vous parlez du Plan intérimaire, sans doute ?

M. Michel Barnier. Puis-je vous interrompre, monsieur Taddei ?

M. Dominique Taddei. Volontiers !

M. le président. La parole est à M. Barnier, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Michel Barnier. J'ai dit que l'inflation avait tué certains Plans sous la IVe République et qu'elle avait fait perdre beaucoup de valeur aux Plans plus récents.

M. Dominique Taddei. D'autant que, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, l'Etat était le premier à ne pas les appliquer et, en tout cas, moins bien que plusieurs entreprises privées.

M. Michel Barnier. J'aurais pu aussi parler du Plan intérimaire qui, lui, n'a plus aucune valeur.

M. Dominique Taddei. La portée du Plan intérimaire était, par définition, très limitée, notamment en raison du vote d'une loi de finances couvrant par avance la première moitié de ce Plan.

Il est très difficile de lutter contre la stagflation dans notre pays comme dans tous les autres pays occidentaux, lorsque les structures de l'offre et celles de la demande ne coïncident pas. Une politique de demande active qui rencontre des goulets d'étranglement devient très vite inflationniste. Et comme on donne un coup d'arrêt pour lutter contre cette inflation, la situation s'aggrave dans les secteurs qui étaient déjà déprimés ; l'aggravation du chômage est presque immédiate quand elle n'est pas dramatique comme en Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis.

Le Plan, en fixant, sans trop entrer dans le détail, des objectifs de croissance différenciés par branche, peut permettre de modeler l'appareil productif, de façon à rendre de plus en plus compatibles les structures de l'offre et de la demande...

M. Alain Madelin. Cela s'appelle le marché !

M. Dominique Taddei. ... et à faciliter ainsi l'arbitrage entre inflation et chômage, auquel sont confrontés tous les gouvernements et même celui auquel vous participez, monsieur le ministre, du moins aussi longtemps que les réformes de structures n'auront pas pleinement joué.

Il est nécessaire de préciser la hiérarchie des branches au niveau national et au niveau régional, ce qui implique une bonne articulation entre méthodes d'élaboration et méthodes d'exécution. De l'élaboration démocratique du Plan dépendra la possibilité de bien analyser son exécution, seule manière de parvenir à une régulation sur cinq ans non seulement globale mais intersectorielle.

M. Charles Fèvre. C'est la potion magique !

M. Dominique Taddei. Comme vous le voyez, monsieur le ministre d'Etat, qu'il s'agisse de l'élaboration du Plan ou de son exécution, le texte que vous nous présentez a toutes les raisons de satisfaire le groupe socialiste. Il est à la fois conforme à notre morale politique et gage d'efficacité économique. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. Michel Barnier. On verra !

Réunion de la commission des finances.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Christian Goux, *président de la commission.* J'informe les membres de la commission des finances que celle-ci se réunira à vingt et une heures en application de l'article 88, alinéa 1er, du règlement.

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 3 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 909 portant réforme de la planification (rapport n° 926 de M. Jean-Paul Planchou au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-neuf heures quarante.*)

Le Directeur au service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,

LOUIS JEAN.