

Les Formes Actuelles de l'Économie Concertée

par

Jacques CHEVALLIER

Maître de Conférences agrégé à
l'Université d'Amiens.

LES FORMES ACTUELLES DE L'ECONOMIE CONCERTEE

par Jacques Chevallier

Maître de Conférences agrégé à l'Université d'Amiens

SOMMAIRE

Introduction

I. LA PARTICIPATION FICTIVE DES PERSONNES PRIVEES A LA DETERMINATION DES OBJECTIFS INTERVENTIONNISTES.

A) Les modalités de l'intervention des personnes privées.

1) La participation active à l'élaboration du Plan :

- a) *l'organisation des commissions de modernisation ;*
- b) *l'intervention des commissions de modernisation.*

2) L'intervention consultative :

- a) *l'aménagement de la consultation au niveau national ;*
- b) *l'aménagement de la consultation au niveau local.*

B) L'inefficacité de l'intervention des personnes privées.

1) L'influence de la concertation dans l'établissement du Plan :

- a) *l'étendue de la concertation ;*
- b) *la portée de la concertation.*

2) L'influence du Plan sur la politique économique des Pouvoirs publics :

- a) *la souplesse du Plan ;*
- b) *le caractère non contraignant du Plan.*

II. LA PARTICIPATION EFFECTIVE DES PERSONNES PRIVEES A LA REALISATION DES OBJECTIFS INTERVENTIONNISTES.

A) La prise en charge par les personnes privées de la réalisation des objectifs interventionnistes.

1) Les contrats entre personnes privées sous l'égide de l'Etat.

2) Les contrats à finalité interventionniste :

- a) *le domaine des contrats ;*
- b) *la nature des contrats.*

B) La contribution des personnes privées à la réalisation des objectifs interventionnistes.

1) Les contrats à objet interventionniste :

- a) *le domaine des contrats ;*
- b) *la nature des contrats.*

2) Les quasi-contrats d'incitation :

- a) *l'orientation de l'activité économique ;*
- b) *l'encadrement des prix.*

Conclusion.

LES FORMES ACTUELLES DE L'ÉCONOMIE CONCENTRÉE

par Jacques Chevallier

Maître de Conférences agrégé à l'Université d'Amiens

L'apparition des techniques de l'économie concertée correspond à la fois à une extension du rôle de l'Etat et à une adaptation des formes de son action au terrain nouveau sur lequel il s'est engagé. Depuis que la crise de 1929 a menacé les bases du système capitaliste, l'Etat s'est vu reconnaître, dans tous les pays libéraux, une fonction essentielle de contrôle, de régulation, d'animation de la vie économique : l'Etat ne peut plus se désintéresser des problèmes économiques, considérés comme essentiels par les citoyens. Il doit surveiller les mécanismes fragiles de l'économie afin d'assurer l'expansion et de prévenir les crises. Lui seul est capable de maintenir une croissance équilibrée en contrôlant le rythme de l'expansion, en assurant les mutations nécessaires, en orientant le développement des activités privées. Mais pour remplir cette nouvelle fonction dans des conditions satisfaisantes, les pouvoirs publics ont dû recourir à des procédés originaux contrastant vivement avec le droit administratif classique.

La technique de la réglementation, élaborée unilatéralement et s'imposant par voie d'autorité, se révèle, en effet, difficilement compatible avec les principes de fonctionnement d'une économie libérale. Sans doute est-ce d'abord par ce procédé traditionnel et contraignant que l'Etat est intervenu dans la vie économique ; mais ceci s'explique par des conditions concrètes qui ont suscité et justifié cet interventionnisme. Les pouvoirs économiques de l'Etat sont nés des périodes de crise, qui ont imposé l'adoption de mesures rigoureuses pour organiser l'économie ou rétablir la prospérité menacée. Ce n'est pas un hasard si le dirigisme est né et s'est développé à la faveur des deux guerres mondiale et de la crise de 1929. La multiplication des régimes contraignants traduit l'impossibilité de laisser jouer les mécanismes habituels. En revanche, lorsque la situation économique normale est rétablie, lorsque la prospérité revient, alors le retour aux principes libéraux semble s'imposer, entraînant la disparition de la coercition. Ce n'est pas que la vie économique soit, de par sa nature intrinsèque, rebelle à tout encadrement autoritaire¹. Certes, les problèmes économiques deviennent de plus en plus complexes et il peut paraître singulièrement présomptueux de prétendre ordonner leur évolution. Mais ce caractère aléatoire ou précaire est inhérent à toute réglementation juridique : on ne peut jamais être certain de l'efficacité d'une norme obligatoire et celle-ci, par son caractère figé, risque de devenir rapidement obsolète. Les faits économiques ne sont ni plus ni moins rebelles que les autres faits de la vie sociale à la règle de droit : et dans certains cas, on l'a vu, la réglementation est indispensable pour assurer un semblant d'ordre économique. Seulement, la technique réglementaire est en elle-même radicalement contraire aux principes essentiels du libéralisme économique, puisqu'elle substitue un équilibre artificiel au libre jeu des lois économiques. On quitte alors le cadre libéral pour entrer dans un cadre dirigiste. Dans une économie libérale, l'intervention de l'Etat ne doit pas aboutir à détruire les mécanismes du marché et la liberté contractuelle, mais elle doit au contraire respecter la libre détermination des agents économiques. Si, pendant les périodes de crise, la mise à l'écart des principes libéraux peut parfois s'imposer dans la mesure où seules des mesures autoritaires sont suscep-

1. Contrairement à ce que pensent A. Hauriou (« Le droit administratif de l'aléatoire », *Mélanges Trotabas* 1969) et L. Sfez (« L'Administration prospective », A. Colin, 1970, pp. 166 et ss.). Ces auteurs semblent affirmer l'incompatibilité irrémédiable de la règle juridique et des phénomènes économiques.

tibles de rétablir la situation, en temps ordinaire, le procédé réglementaire ne peut être que d'application limitée dans une économie libérale. Et c'est très logiquement que la plupart des régimes contraignants, liés à l'économie de guerre, ont progressivement disparu en France, au fur et à mesure du rétablissement de la prospérité. L'Etat use de moins en moins dans ses interventions économiques de moyens d'autorité, tels que la réglementation des prix, les contingentements de produits, l'interdiction ou l'autorisation préalables de l'exercice de certaines activités. La régression de l'économie dirigée a été d'ailleurs en partie imposée par des facteurs internationaux ; l'économie internationale s'est engagée depuis 1960 dans la voie du libre échange et de la libération des mouvements de capitaux : la liberté économique devient la règle et la réglementation, l'exception. Et la C.E.E. est fondée elle aussi sur une philosophie économique néo-libérale rejetant toute entrave aux principes de la libre concurrence.

Cependant, si la technique autoritaire n'est plus utilisée que de manière exceptionnelle, on s'est rendu compte de l'impossibilité d'en revenir purement et simplement aux mécanismes anciens. L'Etat ne peut plus se désintéresser des problèmes posés par le développement économique ; son intervention s'impose, mais cette intervention doit rester compatible avec l'inspiration libérale de l'économie et pour cela ne pas prendre une forme coercitive. Les Pouvoirs Publics doivent recourir de préférence à d'autres techniques qui, évitant de contraindre les personnes privées, essaient, par des stimulants divers, de les convaincre d'adopter telle ou telle attitude utile à la collectivité. Si pression il y a en raison de la disproportion des forces en présence, celle-ci n'est qu'indirecte et les particuliers restent libres d'agir ou non dans le sens voulu. Le recours à des méthodes d'incitation signifie que les Pouvoirs Publics reconnaissent l'existence dans la vie économique de centres de décision privés autonomes avec qui ils doivent négocier faute de pouvoir imposer leur volonté. L'Etat ne renonce donc pas aux responsabilités accrues qu'il s'est reconnu dans le domaine économique à la faveur des crises et des guerres mondiales. Mais il s'efforce pour les exercer d'infléchir les mécanismes de marché et les décisions prises par les agents économiques plutôt que de se substituer à eux. La norme obligatoire s'efface, et la recherche d'un consensus autour des grandes options passe au premier plan.

L'apparition de la notion de concertation provient de ces données nouvelles caractérisant l'intervention des Pouvoirs Publics en matière économique. Dès le moment en effet où on ne compte plus sur les vertus de l'acte juridique contraignant pour obtenir le résultat escompté, il importe de découvrir des techniques permettant d'assurer quand même l'organisation rationnelle de l'économie par la discipline spontanée des partenaires privés. Et le procédé le plus efficace pour assurer cette discipline, c'est d'amener les personnes privées à participer à la mise en œuvre de la politique économique. Puisque l'ordre se révèle inefficace ou impraticable, il faut bien recourir à la discussion et tenter d'associer les personnes privées aux responsabilités économiques. Les décisions n'émanent plus de la volonté unilatérale des Pouvoirs Publics mais reposent sur l'adhésion volontaire des agents économiques privés. On a défini² l'économie concertée comme le « régime dans lequel les représentants de l'Etat (ou des collectivités secondaires) et ceux des entreprises (quel que soit le statut de celles-ci) se réunissent de façon organisée, pour échanger leurs informations, pour confronter leurs prévisions et pour, ensemble, tantôt prendre des décisions, tantôt formuler des avis à l'intention du gouvernement ». Les avantages de cette formule sont évidents aussi bien pour les personnes privées que pour les Pouvoirs Publics. Les particuliers ont l'impression d'être moins étrangers à la hié-

2. Bloch-Lainé : « A la recherche d'une économie concertée », Paris, 1959.

rarchie administrative que s'ils sont soumis à une décision unilatérale. Sans doute, leur liberté de choix n'est pas totale : même si les Pouvoirs Publics paraissent faire de l'accord préalable des partenaires privés la condition de l'adoption d'une politique, les possibilités de discussion dont ceux-ci disposent sont limitées³. Cependant, l'impression n'est pas la même, et ceci favorise l'efficacité de la collaboration des partenaires privés. Pour les autorités administratives, cet élément d'efficacité est important : les décisions prises sont mieux acceptées et donc mieux appliquées. Par ailleurs, le procédé permet de doser selon les secteurs les obligations et les avantages, alors qu'une réglementation peut difficilement tenir compte des situations concrètes. L'idée de concertation permet à l'Etat d'intervenir dans la vie économique en respectant les principes libéraux traditionnels, puisque cette intervention n'aboutit pas à des décisions contraignantes, et de manière efficace, puisque les décisions prises impliquent l'adhésion préalable des différents acteurs du jeu économique qui auront ensuite à les appliquer. Les personnes privées ne se voient plus soumises à une réglementation qui leur est imposée de l'extérieur et qu'elles appliquent de plus ou moins bonne grâce, dans la crainte des sanctions dont elle est assortie ; associées à l'élaboration des décisions, elles reconnaissent au contraire, par le fait même, leur bien-fondé et acceptent de contribuer à la réalisation concrète des objectifs définies. L'idée de concertation implique une certaine philosophie de l'action étatique caractérisée par le souci de fonder celle-ci sur l'adhésion des personnes concernées et non plus sur l'ordre contraignant. Procédé éminemment démocratique ou moyen d'intégration des forces économiques, la concertation est parée actuellement de toutes les vertus et sa valeur paraît telle qu'elle s'est étendue, en dehors du plan strictement économique, aux domaines les plus variés de la vie publique : la politique sociale des Pouvoirs Publics se fonde sur elle et l'urbanisme est devenu un de ses points d'application privilégiés⁴. Le gouvernement dirigé par M. Chaban-Delmas en a fait un des piliers de la « nouvelle société » qu'il entend instaurer. Sur le plan purement juridique, l'introduction de la notion de décision concertée, entraîne des conséquences aussi importantes : elle est de nature à provoquer l'éclatement des catégories classiques, en rendant, en particulier, beaucoup plus floue la distinction traditionnelle de l'acte unilatéral et du contrat, et en conduisant à mettre l'accent sur le processus d'élaboration des décisions administratives au détriment des éléments de différenciation formelle.

L'association des personnes privées à la mise en œuvre de la politique économique est susceptible de se faire à des niveaux variés, qui sont en liaison étroite et en évidente osmose. D'abord, les agents économiques peuvent être associés à l'élaboration des objectifs globaux de la politique économique ; dans la mesure où ces objectifs sont réunis, synthétisés et ordonnés dans un document unique à caractère prospectif, le Plan, les représentants des activités privées participeront aux travaux préparatoires du Plan et leur opinion sera prise en considération dans la détermination des options. Mais les agents économiques peuvent aussi être associés à la réalisation concrète des objectifs précédemment définis : des engagements réciproques seront contractés par l'Etat et ses partenaires privés pour assurer l'application effective des décisions concertées. L'idée de concertation englobe donc tout à la fois la participation à l'élaboration de

3. L'exemple récent des « contrats » anti-hausse montre à l'évidence le caractère assez factice de la concertation. Formellement, le C.N.P.F. paraît avoir accepté en toute liberté la proposition gouvernementale d'assurer une discipline contractuelle des prix. Seulement les termes du choix laissé au C.N.P.F. étaient faussés du fait qu'en cas de refus de sa part, c'est un régime autoritaire beaucoup plus rigoureux qui aurait été appliqué.

4. F. d'Arcy et Y. Prats : « La notion de concertation dans la loi d'orientation foncière et dans son application », A.J.D.A., 1969, pp. 336 et ss.

la politique économique et la participation à la réalisation effective de celle-ci⁵. La distinction, parfois esquissée, entre l'économie concertée — s'appliquant au stade de l'élaboration —, et l'économie contractuelle — caractérisant la phase de la réalisation —⁶, ne repose pas sur des bases sérieuses ; dans les deux cas, le principe est le même, c'est-à-dire l'idée d'association des personnes privées à l'organisation rationnelle du développement économique, et les deux phases sont en fait très proches l'une de l'autre et souvent difficiles à distinguer : il s'agit essentiellement d'une différence tenant au degré de concrétisation des objectifs, et des procédés intermédiaires, — par exemple les accords passés sous la forme de conventions — cadre entre les Pouvoirs Publics et tout un secteur d'activité —, montrent bien qu'il est artificiel de considérer que les stades de l'élaboration et de la réalisation mettent en évidence l'application de deux principes différents. D'ailleurs, la notion même d'économie contractuelle paraît assez discutable dans la mesure où de nombreux accords passés entre les Pouvoirs Publics et les personnes privées n'ont de contractuel que le nom ; le terme de concertation permet de caractériser de manière beaucoup plus satisfaisante des actes dont la véritable spécificité ne se situe pas au niveau de leur apparence formelle, qui peut être variée, mais au niveau de leur mode d'élaboration.

Il reste cependant que la notion de concertation est appliquée de façon assez différente suivant qu'il s'agit de déterminer les objectifs interventionnistes ou de les réaliser. En effet, la concertation traduite dans les organismes du Plan tend, pour des raisons techniques et politiques, à être assez factive et à prendre la forme bien insuffisante d'une simple consultation : le Plan est avant tout établi par des techniciens, et cette situation explique la crise actuelle de la planification concertée, crise se traduisant par le départ de syndicalistes des commissions de modernisation. Au contraire, en raison même du caractère non contraignant de la planification française, les objectifs du Plan ne peuvent être matériellement réalisés que grâce à la collaboration des producteurs privés : l'Etat est bien obligé de recourir, à ce niveau, à des procédés d'incitation et de persuasion qui impliquent l'adhésion des agents économiques concernés. La concertation n'est donc traduite dans les faits que de manière très incomplète.

Dans la conception française actuelle, elle est essentiellement conçue comme un moyen d'assurer la réalisation des objectifs du Plan, qui sont établis sans participation décisive des intéressés. Ce déséquilibre ne peut surprendre, mais il est très révélateur car il tend à montrer que, dans le domaine économique, la concertation est surtout une technique tendant à favoriser la réalisation des options définies pour les Pouvoirs Publics, avant d'être l'instrument d'une transformation profonde des conditions d'organisation de la vie économique.

*
**

I. LA PARTICIPATION FICTIVE DES PERSONNES PRIVEES A LA DETERMINATION DES OBJECTIFS INTERVENTIONNISTES.

Cette première forme de concertation est apparue en France en même temps que la planification. Cette coïncidence n'est pas le fruit du hasard et elle est très révélatrice. Sans doute, il est évident que pour songer à associer les personnes privées à l'élaboration d'une politique économique prospective, il

5. Tout comme en matière d'urbanisme, la concertation s'applique en même temps à la fixation des objectifs de la politique urbaine puis à la mise en œuvre de cette politique à travers l'urbanisme opérationnel. Voir sur ce point l'excellente analyse de F. d'Arcy et Y. Prats précitée.

6. A. de Laubadère : « Traité élémentaire de droit administratif », t. 3, 2^e éd., 1971, pp. 470 à 472 ; A. Piettre, « Vers l'économie de service concertée ou contractuelle », *Le Monde*, 20-7-1960 et 16-5-1963.

faut encore que la volonté et les mécanismes permettant de mener à bien cette politique existent. On ne peut s'étonner qu'à ce niveau la concertation dépende de la prise de conscience des vertus de la planification ; elle n'a en effet de sens que si elle est au service d'une finalité précise, à savoir l'encadrement du développement économique par-delà les aléas conjoncturels. Mais si la concertation dépend très logiquement de la planification, la proposition inverse ne relevait pas de l'évidence : l'idée de planification autoritaire, décidée par des techniciens, n'est pas en elle-même absurde. Le fait que, dès son origine, la planification française ait cependant impliqué, dans l'esprit de ses inspirateurs, la participation étroite des personnes privées à son élaboration, mérite dans ces conditions de retenir l'attention. La corrélation ainsi établie entre la planification et l'association des forces économiques à l'élaboration de la politique de développement, met bien l'accent sur les problèmes posés par l'organisation rationnelle d'une économie dominée par les principes libéraux. Dans un tel système, l'évolution de la vie économique dépend de tellement d'impondérables en raison de la libre détermination des personnes privées que seules des procédures préalables de négociation peuvent introduire un facteur d'ordre et de rationalité. Dans une économie libérale, la planification ne peut être que concertée, car la concertation est le seul moyen permettant d'aboutir à ce que les objectifs définis ne restent pas des vœux pieux sans portée ni efficacité. La notion de concertation n'est donc pas vraiment spécifique de la planification française, mais c'est une donnée intrinsèque de toute planification dans un système libéral et capitaliste⁷. Il s'agit aussi d'un élément substantiel dont dépend la place occupée par le Plan dans la vie nationale. Suivant le degré et les modalités de la concertation, le Plan est doté de plus ou moins de valeur⁸. Et l'exemple français paraît bien le prouver, puisque le déclin de la planification⁹ provient dans une large mesure de la crise de la concertation au sein des organes du Plan. Si la concertation continue apparemment à être assurée, surtout par l'intermédiaire des commissions de modernisation (A), en fait cette concertation tend à se transformer en simple consultation dépourvue d'effet pratique (B).

**

A) Les modalités de l'intervention des personnes privées.

L'intervention des personnes privées dans l'élaboration du Plan peut être assurée suivant différentes modalités. D'abord, on peut envisager de recourir à la technique, classique dans le droit administratif, de la consultation. Avant de prendre la décision définitive, les Pouvoirs Publics recueilleront les avis des intéressés, qui seront ou non pris en considération suivant leur contenu et les exigences de l'intérêt général : il s'agit seulement d'éclairer le choix des Pouvoirs Publics sans avoir la possibilité d'influer vraiment sur lui. Mais les personnes privées sont susceptibles d'intervenir aussi de manière beaucoup plus active en élaborant, à la suite de confrontations largement ouvertes, de véritables propositions qui serviront de base au projet qui est ensuite soumis à

7. En ce sens, Y. Jégouzo, « L'élaboration de la politique de développement dans l'Europe communautaire », 1970, pp. 247 et ss.

8. M. Duverger, intervention au « Colloque pour une planification démocratique » *Les Cahiers de la République*, juin 1962, p. 482.

9. Les débats qui ont entouré le VI^e plan ont bien montré l'ampleur de ce déclin. De nombreux parlementaires se sont fait l'écho, tant lors du débat sur les options qu'au moment du vote du projet définitif, du désenchantement général : le Plan ne serait plus qu'un catalogue d'intentions auquel plus personne ne croirait, et ce jugement a été porté aussi bien par des parlementaires de la majorité que de l'opposition.

l'approbation des Assemblées politiques. Cette seconde technique apparaît la seule conforme à l'impératif de la concertation, puisqu'elle satisfait l'exigence d'une discussion entre l'Etat et les partenaires privés. La planification française utilise l'une et l'autre de ces modalités, avec plus ou moins de bonheur.

1) La participation active à l'élaboration du Plan.

C'est au sein des commissions de modernisation que se réalise en France l'impératif d'une participation directe des intéressés à l'élaboration du Plan¹⁰. La formule a été adoptée dès la naissance du premier plan en 1946 sur l'initiative de Jean Monnet. La création de dix-huit commissions de modernisation destinées à permettre une discussion libre entre agents de la production et représentants de l'administration était l'élément le plus important et le plus original de ce Plan. Reposant sur l'idée que le Plan ne pouvait réussir s'il n'était pas accepté par les agents économiques intéressés à son application, l'institution des commissions tendait à montrer que le Plan est une œuvre commune et collective résultant de la confrontation de tous les intérêts en cause et que son exécution rigoureuse est profitable à tous. Il s'agissait de désarmer par avance les critiques et les oppositions en faisant élaborer le Plan par ceux qui ont ensuite à l'exécuter, ou tout au moins en les associant étroitement à la détermination des options. Le résultat immédiat sera remarquable, puisque le Premier Plan a été adopté à l'unanimité par le Conseil du Plan le 7 janvier 1947 et approuvé par toutes les organisations syndicales, C.G.T. et C.F.T.C. comprises, cette dernière déclarant cependant « subir sans joie cette contrainte de l'heure ».

a) *L'organisation des commissions de modernisation.*

Le système des commissions de modernisation est demeuré inchangé dans son principe et dans son inspiration jusqu'à nos jours. Les gouvernements successifs ont toujours essayé, en l'invoquant, de dépolitiser le problème de l'adoption du Plan ; comme le disait M. Pompidou, lors du vote du IV^e Plan devant l'Assemblée Nationale, « le Plan n'est l'œuvre ni d'un parti, ni d'un mouvement. Il est l'œuvre de tous dans ses conceptions, l'œuvre de la Nation dans son exécution ». Les commissions de modernisation servent à démontrer que le Plan ne vient pas d'un choix politique, autoritaire effectué par le gouvernement, mais qu'il résulte d'une conciliation des points de vue opérée par les représentants de toutes les catégories économiques. Instituées au moment de l'élaboration de chaque Plan, les commissions sont composées de membres en titre, nommés par décret sur proposition du commissariat général au Plan, mais aussi font appel à des personnalités extérieures, spécialistes des questions étudiées, dont le nombre est environ deux fois plus important que celui des membres en titre. Au total, plusieurs milliers de personnes, d'origine très diverse — fonctionnaires, professionnels, syndicalistes, ouvriers, techniciens, experts — participent à ces commissions de modernisation. Pour éviter que les discussions ne s'enlisent dans l'opposition stérile d'intérêts antagonistes, les membres sont désignés intuitu personnae et non en tant que représentants d'une organisation. Cette disposition présente de grands avantages : dégagés de la fonction de porte-parole officiel d'une organisation, les participants sont beaucoup plus libres et surtout plus disposés à se rallier au point de vue de la majorité. Ceci permet un fonctionnement très démocratique, basé sur la recherche d'un accord général.

10. Sur les commissions de modernisation, on peut consulter : P. Bauchet, « La planification française : vingt ans d'expérience », 1966, pp. 52 et ss ; B. Gournay et P. Viot, « Les planificateurs et les décisions du plan », in *La Planification comme processus de décision*, 1965, p. 57 ; A. Bockel, « La participation des syndicats ouvriers aux fonctions économiques et sociales de l'Etat », 1965, pp. 383 et ss ; J. Delors, « Planification, réalités syndicales », *Droit social*, 1965, p. 154 ; J. Fourastié et J.-P. Courthéoux, « La planification économique en France », 1963, pp. 24 et ss ; J.-J. Bonnaud, « La participation des organisations professionnelles à la planification économique et sociale en France », *R.I.T.*, 1966, p. 378 ; J.A. Mazères, « De quelques problèmes dominants de la planification française », *A.J.D.A.*, 1969, p. 205 et ss.

L'essentiel est de rassembler la quasi-totalité des membres autour des options fondamentales, grâce à des compromis réciproques. Dans ces conditions, il est inutile de recourir au vote : ou bien, au terme de la discussion, l'accord est obtenu, ou bien une opposition irréductible se manifeste et la rédaction du rapport tient alors compte de la diversité des opinions exprimées. L'idée de concertation semble ainsi parfaitement réalisée : loin de contraindre les participants, on essaie d'obtenir leur adhésion par la discussion. Le but des commissions de modernisation n'est pas d'arracher une courte décision majoritaire, mais de fonder les objectifs du Plan sur le consensus général des représentants des activités économiques concernées. Il s'agit d'amener ces représentants à reconnaître spontanément le bien-fondé de certaines orientations de la politique économique.

Si les principes sont demeurés inchangés, en revanche les modalités techniques d'aménagement du système des commissions ont considérablement évolué au fur et à mesure de l'élaboration des différents Plans. L'évolution s'est faite dans le sens d'une complexité et d'une diversification croissantes. D'abord, le nombre des commissions n'est pas demeuré fixe : l'extension des ambitions des Plans a justifié l'augmentation progressive des commissions. S'il y avait dix-huit commissions pour les premier et second Plans, ce nombre est passé à dix-neuf pour le troisième, vingt-quatre pour le quatrième, trente-quatre pour le cinquième, avant d'être ramené à vingt-six pour le sixième. Ensuite et surtout, les commissions de modernisation se sont spécialisées autour de plusieurs types. Certaines sont horizontales ; leur rôle est de coordonner les questions communes à plusieurs secteurs. Les plus importantes d'entre elles sont la commission de l'économie générale et du financement, la commission de la main d'œuvre et de la productivité, la commission de l'aménagement du territoire et de l'action régionale. D'autres commissions sont verticales : elles sont chargées d'un secteur précis de l'activité économique, relevant des fonctions productives (agriculture, artisanat, carburants, sidérurgie...) ou des fonctions collectives (éducation nationale, habitat, santé...). D'autres enfin sont compétentes en matière budgétaire et sont chargées de proposer des programmes d'équipement collectifs pluriannuels dans les secteurs où des lois de programme doivent être élaborées (équipement scolaire, universitaire et sportif, équipement sanitaire et social...). Comme toutes ces commissions ont des effectifs trop élevés pour travailler en séance plénière, elles se subdivisent en groupes de travail restreints où des discussions poussées peuvent avoir lieu : la commission des industries de transformation est ainsi divisée en soixante groupes de travail. Dans tous les cas les présidents et les rapporteurs des commissions sont nommés directement par le gouvernement. Pour la préparation du VI^e Plan, diverses réformes ont été apportées au système des commissions, à la suite des lacunes constatées au cours du Plan précédent. En décembre 1968, M. Montjoie, commissaire général au Plan, avait en effet fait parvenir un questionnaire sur les conditions d'élaboration du Plan aux quelque trois milles personnes qui avaient participé aux travaux du V^e Plan. Les réponses réclamaient un remodelage des commissions pour permettre des débats plus généraux avec des effectifs allégés. Et, en avril 1969, le nombre des commissions a été ramené de trente-quatre à vingt-six, afin de permettre de dégager plus facilement des stratégies globales pour les activités de production. Dans cette perspective, la commission de l'industrie est appelée à jouer un rôle essentiel. Concrètement, les commissions de modernisation ont fonctionné de manière plus satisfaisante que lors du V^e Plan. Par exemple, la commission de l'économie générale et du financement, qui n'avait pas siégé au moment du V^e Plan avant le vote des options, s'est réunie une trentaine de fois entre novembre 1969 et février 1970. Et de même, la commission nationale d'aménagement du territoire est intervenue de manière beaucoup plus efficace en raison du déclenchement plus rapide du processus d'élaboration régionale.

b) *L'intervention des commissions de modernisation.*

En l'absence de texte général fixant la procédure d'élaboration du Plan, les conditions d'intervention des commissions de modernisation dans celle-ci résultent de la pratique. Or, ces conditions sont très importantes, car ce sont elles qui permettent de parler de concertation. Si les commissions de modernisation jouent en effet un si grand rôle dans la planification française, cela ne vient pas tellement de leur composition, de la procédure qu'elles observent ou des problèmes dont elles s'occupent, mais de ce qu'elles ont la possibilité d'influer directement sur la conception même du Plan. Tant au niveau de la phase préparatoire du Plan qu'à celui de la phase finale, les commissions interviennent très tôt : leurs travaux se situent en amont, non seulement de la prise des décisions — ce qui est normal —, mais encore de l'élaboration même des propositions qui sont ensuite soumises à l'approbation parlementaire. Les rapports des commissions ne servent pas à connaître l'avis des représentants des professions sur des projets déjà mis au point et auxquels seules des retouches de détail seront apportées : éléments essentiels d'information du commissariat puis du gouvernement, ils conditionnent la nature des choix qui seront opérés par les organes politiques.

A vrai dire, le travail des commissions de modernisation ne revêt pas exactement les mêmes caractères et la même importance lors de la phase préliminaire ou lors de la phase finale, et ceci est déjà de nature à nuancer une appréciation trop positive sur les aspects de la concertation opérée au sein des organes du Plan. Lorsqu'il s'agit de définir le taux d'expansion et les options fondamentales¹¹, les commissions, qui travaillent sur questionnaires, sont destinées à donner un certain nombre d'informations dont le commissaire général au Plan tiendra compte dans la rédaction de son rapport et qui alimenteront le dossier soumis par le gouvernement au Conseil économique et social et au Parlement ; elles donnent leur appréciation sur les perspectives de croissance et les conditions de répartition des fruits de l'expansion. Mais ce rôle d'information paraît, malgré sa nouveauté, assez secondaire par rapport aux études approfondies faites **préalablement** par les techniciens des finances et de l'économie. Au contraire, après le vote sur les options, quand il s'agit de préciser les idées lancées, d'en tirer des programmes d'action et de les chiffrer, l'intervention des commissions de modernisation est beaucoup plus décisive. Les commissions examinent en détail, conformément aux directives formulées par le gouvernement, les propositions qui doivent être faites quant aux objectifs et quant aux moyens. Chaque commission verticale élabore ses propositions pour le secteur ou la branche dont elle s'occupe ; les commissions horizontales se chargent de regrouper les informations, de vérifier que les équilibres fondamentaux seront respectés. Sans doute en droit les commissions n'ont-elles qu'un rôle consultatif, circonscrit dans des limites assez étroites : elles sont liées par les directives gouvernementales et la synthèse de leurs travaux est opérée par le commissariat général en liaison étroite avec la direction de la prévision du ministère des finances et la commission de l'équilibre et du financement du plan ; à cette occasion, le commissaire général examine la compatibilité des propositions des commissions et rédige le projet définitif sur la base des arbitrages rendus par le gouvernement. Mais en fait les suggestions des commissions ont une grande importance, parce qu'elles résultent d'une confrontation très libre entre les vues des experts et celles des représentants des professions. Le projet de Plan qui est soumis aux instances politiques tient largement compte des compromis auxquels sont parvenus les

11. Il convient de rappeler ici que cette intervention active des commissions de modernisation au stade préliminaire du choix des grandes options date seulement du V^e Plan : La consultation des commissions par le Commissariat au Plan, au terme des études techniques préalables, n'a d'ailleurs pas été assurée de manière satisfaisante au cours de ce V^e Plan. Et des lacunes importantes ont, de nouveau été constatées au moment de l'élaboration des options du VI^e Plan.

membres des commissions, et par là semble atteint l'impératif de concertation qui caractérise la conception française de la planification. Mais les personnes privées interviennent encore dans l'élaboration du plan par le moyen de procédures consultatives.

2) L'intervention consultative.

Les organes consultatifs qui, comprenant des représentants des activités privées, sont chargés de donner des avis aux différents stades de l'élaboration du Plan, ont une importance beaucoup moins grande que les commissions de modernisation. Illustrant une technique classique du droit administratif, ils n'ont qu'une influence réduite en raison des conditions de leur intervention. Ces organes reposent d'ailleurs parfois sur une idée d'association d'une représentation politique et économique, qui nuit considérablement à leur cohérence. S'ils relèvent du principe de la concertation, dans la mesure où ils permettent aux agents économiques privés d'intervenir dans la détermination des objectifs de la politique économique, il s'agit d'une concertation embryonnaire et peu efficace.

a) *L'aménagement de la consultation au niveau national*

C'est essentiellement par l'intermédiaire du Conseil économique et social que les représentants des activités économiques privées ont une seconde possibilité de faire connaître leur opinion sur le Plan en cours d'élaboration. En théorie, le Conseil supérieur du Plan, institué en 1953¹² et réorganisé par le décret du 12 juillet 1961 paraît lui aussi tenir un rôle comparable : comprenant en son sein des fonctionnaires, des personnalités qualifiées et des représentants des forces économiques et sociales, il est tenu informé des différentes étapes de l'élaboration du Plan et il formule un avis avant la délibération parlementaire finale. Mais ce Conseil fait double emploi avec le Conseil économique et social et son influence effective est pratiquement négligeable. Le Conseil économique et social au contraire intervient, comme les commissions de modernisation, à la fois au stade du choix des options et à celui de l'élaboration détaillée, et l'examen auquel il se livre à ces deux occasions n'est pas dénué d'importance. Dès le IV^e Plan, le Conseil économique et social a été saisi, par le biais de sa section des investissements et du Plan, du rapport gouvernemental sur les options. Avec le V^e Plan, c'est l'assemblée générale du Conseil qui s'est prononcé ; mais l'avis qu'elle a voté le 28 octobre 1964 ne faisait que reprendre les conclusions de la section des investissements ; cette section dont le nom a changé en 1969 à l'occasion du remodelage des sections¹³ continue à jouer le rôle essentiel. Pour le VI^e Plan, le Conseil économique a eu un délai de cinq semaines pour examiner le rapport sur les options. Chacun de ces examens a abouti à un certain nombre de vœux qui, parfois, ont été pris en considération. Sans doute les propositions d'amendements ne peuvent aboutir à une refonte globale du schéma de développement proposé, mais le gouvernement tient compte des suggestions qui sont compatibles avec la structure d'ensemble du projet. Le Conseil économique et social est ensuite consulté sur le texte définitif, rédigé par le commissariat au Plan à partir des rapports des commissions et des arbitrages gouvernementaux. Là encore, le délai qui lui est imparti pour se prononcer est correct : par exemple, pour le VI^e Plan, le Conseil des ministres a arrêté le texte le 27 avril, et le Conseil économique et social a émis son avis le 27 mai. Seulement, à ce stade, l'examen est évidemment beaucoup plus formel : le respect

12. En 1953, ce conseil succédait au Conseil du Plan, qui, composé de douze ministres et d'un nombre égal de personnalités, avait été établi en 1946.

13. La réforme du 24 septembre 1969 a ramené le nombre des sections à sept et elle a fusionné en particulier l'ancienne section « du Plan et des investissements » et celle « de la conjoncture et du revenu national » au sein d'une nouvelle section « Plan et conjoncture ».

des équilibres fondamentaux s'impose et seules des retouches de détail peuvent être apportées à un édifice complexe et dont les éléments se conditionnent réciproquement.

D'après l'article 1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, le Conseil économique et social, chargé de représenter les principales activités nationales, assure la participation des différentes catégories professionnelles à la politique économique et sociale du gouvernement. Ce n'est donc pas essentiellement un lieu de rencontre et de confrontation entre intérêts divergents et opposés ; c'est aussi et surtout un moyen d'associer les représentants des activités privées à la détermination des objectifs de l'action étatique. Le Conseil économique et social est bien un des instruments privilégiés de la politique économique concertée. Son intervention se différencie cependant par de nombreux aspects de celle des commissions de modernisation. D'abord, en tant qu'organe politique prévu par la Constitution, le Conseil économique et social est astreint à un formalisme, qui se manifeste aussi bien dans sa composition que dans la procédure observée devant lui. La nécessité de représenter les activités économiques et sociales explique d'une part la complexité de la pondération instituée entre les catégories concernées et d'autre part la diversité des modes de désignation des membres : si la désignation ne résulte jamais d'un processus électif, elle provient tantôt d'un acte unilatéral du gouvernement, tantôt d'une sélection opérée par les organisations professionnelles, économiques ou sociales. Dans le fonctionnement du Conseil, le même formalisme se retrouve : à l'instar d'une véritable assemblée parlementaire, le Conseil économique élit son bureau, élabore son règlement — qui doit cependant faire l'objet d'une approbation par décret, au lieu d'être soumis au Conseil constitutionnel —, tient des sessions, des séances, se trouve divisé en sections, dont la composition est fixe¹⁴ ; les conditions de sa saisine sont limitativement énumérées. Ce formalisme s'oppose en tous points à l'empirisme qui caractérise au contraire l'institution des commissions de modernisation. Il tend à limiter les discussions à l'affrontement de groupes antagonistes qui se coalisent en fonction de leurs intérêts immédiats, ce qui rend par là-même les débats beaucoup moins intéressants et fructueux. La recherche d'une majorité, même étroite, l'emporte sur la préoccupation d'obtenir l'adhésion des partenaires concernés. Ensuite et surtout, l'intervention du Conseil économique et social présente une utilité très relative, dans la mesure où elle ne se situe pas, comme celle des commissions de modernisation, au stade de la conception du Plan. Le Conseil doit formuler des avis sur des projets tout élaborés, résultant de compromis laborieusement obtenus et d'études techniques impossibles à remettre en cause. Incapable d'influer sur le contenu même des objectifs proposés, il ne peut qu'apporter quelques modifications secondaires n'affectant en rien l'économie générale des textes qui lui sont soumis et donner un avis global dont l'absence de nuances limite l'efficacité. La participation des personnes privées à la mise au point du Plan par le biais de la consultation du Conseil économique et social n'a donc que peu d'analogie avec le rôle actif qui leur est donné au sein des commissions de modernisation. Cependant, c'est à un système très voisin qu'on s'est arrêté sur le plan local.

b) *L'aménagement de la consultation au niveau local.*

L'apparition progressive des préoccupations régionales est une des données les plus importantes de l'évolution de la planification française. A partir du IV^e Plan, on commence à tenir compte des besoins des différentes régions et la localisation plus poussée des investissements manifeste la prise de conscience des exigences d'un aménagement planifié de l'espace. Le V^e Plan ne fait qu'ac-

14. Le décret du 24 septembre 1969 a ramené de soixante-dix-sept à soixante-dix le nombre des membres de section, désignés par le gouvernement « en raison de leurs compétences ».

centuer la régionalisation du Plan, en lui donnant sa forme définitive par la technique des tranches régionales. Le pas décisif est accompli et la planification acquiert ainsi une nouvelle dimension géographique. Si le pouvoir de décision reste centralisé, les données régionales vont être prises en considération à la fois par la consultation des organes locaux avant la mise au point du Plan national et par la concrétisation de ce même Plan, après son adoption, par des programmes spécifiques à chacune des régions. Les instances régionales sont donc consultées à deux moments différents, lors de la détermination des objectifs nationaux et lors de la fixation des tranches régionales du Plan.

Comme dans d'autres pays européens, l'institution d'organismes représentant les intérêts régionaux est née directement, en France, de la volonté de promouvoir une politique de développement régional. Compte tenu de cette inspiration, les CODER, qui ont supplanté en 1964 les comités d'expansion — organismes privés qui constituaient jusqu'alors, au sein des régions, les interlocuteurs de l'Etat — ont été établis avec une finalité précise : celle d'« émettre des avis sur les questions relatives à la mise en œuvre du développement économique et social et de l'aménagement du territoire concernant la circonscription ». Les CODER n'ont, en matière de planification, qu'une mission consultative ; la décision reste prise en dernier ressort par le pouvoir central. Elles sont d'abord appelées, dans la phase de préparation du Plan, à donner leur avis sur le rapport préparé par le préfet de région au sujet des perspectives d'aménagement à long et à moyen terme de la région et des investissements nécessaires. Une fois les objectifs du Plan adoptés, les CODER sont à nouveau consultées au cours du processus d'élaboration des tranches régionales du Plan, qui concernent les programmes d'investissements publics intéressant la région : elles donnent leur avis au préfet qui, assisté de la Conférence administrative régionale, est chargé de faire les propositions au Comité de régionalisation du Plan. Le système a commencé à fonctionner avec le V^e Plan. A la suite de l'approbation en décembre 1964 des options du V^e Plan, les instances régionales, mises en place par la réforme de mars 1964, ont été invitées en avril-mai 1965 à faire connaître leur point de vue sur les orientations du Plan. Cette consultation n'a pas été très satisfaisante : les CODER se sont plaintes du retard dans la transmission des dossiers et de l'impossibilité pour elles de modifier les décisions prises. Le rapport général sur le V^e Plan a cependant tenu compte de ces travaux par l'intermédiaire du Comité de régionalisation du Plan ; et au cours du débat parlementaire, le gouvernement a accepté d'introduire certaines modifications allant dans le sens de l'aménagement du territoire. Après l'approbation du V^e Plan, les travaux régionaux se sont poursuivis pour l'élaboration des tranches régionales, projetant par régions les prévisions du Plan en matière d'investissements. Pour l'élaboration du VI^e Plan, la consultation des instances régionales s'est accomplie dans de meilleures conditions. Comme ces instances étaient en place, la régionalisation a pu intervenir plus tôt. Les vingt et une régions ont décrit dans des « rapports régionaux d'orientation », préparés par les Préfets, l'évolution probable des villes et des campagnes et émis certains vœux, qui ont été ensuite synthétisés par la Commission nationale d'aménagement du territoire.

L'institution des CODER n'applique l'idée de concertation que sous des formes ambiguës. Par divers traits, les CODER semblent capables de jouer un rôle analogue à celui des commissions de modernisation. Leur intervention préalable à l'élaboration des décisions concernant les régions paraît leur donner la possibilité de les influencer, et le fonctionnement des CODER n'est pas sans rappeler les débats des commissions de modernisation : il s'agit ici encore de convaincre les hésitants, de réduire les oppositions afin de donner plus de poids aux revendications régionales. L'absence de publicité des séances est destinée à favoriser le sérieux du travail, l'absence de démagogie et la recherche de compromis. Mais la nature des pouvoirs dévolus aux CODER en matière de plani-

fication régionale ne permet pas de les considérer comme des organes essentiels pour la solution des problèmes d'aménagement des régions. Sans doute toute planification est-elle plus ou moins centralisée, et les arbitrages entre les régions doivent bien être opérés par les organes nationaux ; il est donc normal que les points de vue des régions soient confrontés et conciliés au sein de la Commission nationale d'aménagement du territoire et surtout du Comité de régionalisation du Plan. En revanche, les conditions dans lesquelles les CODER exercent la fonction consultative qui leur est dévolue limitent considérablement l'étendue de leur influence : elles ne formulent en effet que des avis sur les rapports préparés par les préfets de région, ce qui aboutit à donner à ces représentants du pouvoir central le rôle prépondérant. Par ailleurs, les règles de composition des CODER les situent à une place originale, qui rend difficile l'application de l'idée de concertation. L'article 1 du décret du 14 mars 1964 a prévu qu'à côté des membres désignés à concurrence de la moitié par les organisations sociales et professionnelles, les CODER doivent comprendre un quart au moins d'élus locaux, le dernier quart étant formé de personnalités qualifiées. Pratiquement, pour désarmer les oppositions, la proportion d'élus locaux a largement dépassé le chiffre minimum fixé, atteignant par fois 50 % de la commission¹⁵. Cette association d'élus aux intérêts économiques est peut-être intéressante sur le plan théorique, comme tentative de conciliation de la démocratie politique et de la démocratie économique ; elle déforme cependant profondément le sens de l'économie concertée, l'intrusion des représentants politiques faussant les relations entre partenaires économiques. Les projets actuels de réforme des institutions régionales se prononcent d'ailleurs sans équivoque pour la séparation des deux types de représentation.

Si les Pouvoirs Publics font bien appel à la collaboration des personnes privées pour déterminer les objectifs qu'il convient d'assigner au développement économique, on voit donc que cette collaboration prend des aspects variables, dont l'efficacité est plus ou moins aléatoire. Sur ce plan, un clivage important paraît séparer les techniques par lesquelles les Pouvoirs Publics sollicitent l'avis des représentants des activités économiques sur des projets déjà établis et dont la cohérence globale ne peut être remise en cause, et les techniques qui donnent à ces représentants la possibilité d'influer directement sur le contenu de la décision. Cependant une analyse sans complaisance démontre que cette opposition est en fait secondaire : des éléments généraux, provenant des caractères fondamentaux de notre système économique, rendent la concertation factice, même dans les commissions de modernisation.

*
**

B) L'inefficacité de l'intervention des personnes privées.

D'après la conception classique, le Plan, encadrant l'ensemble de la vie économique, serait établi par des discussions entre les représentants de tous les secteurs intéressés. La politique économique menée par les Pouvoirs Publics, en se situant dans le cadre du Plan, respecterait les objectifs définis en commun et appliquerait le principe de la concertation. Cette double affirmation peut être sérieusement mise en doute. D'une part, l'établissement du Plan ne résulte que très partiellement de l'intervention des agents économiques privés ; le Plan résulte essentiellement des études des techniciens et des arbitrages gouvernementaux. D'autre part, le Plan n'est qu'un document indicatif, dépourvu de valeur

15. J.-L. Bodiguel, « les CODER », R.F.S.P., 1966, p. 487.

contraignante pour les Pouvoirs Publics eux-mêmes, dont la politique économique s'inspire souvent de préoccupations conjoncturelles ; leur intervention se fait fréquemment hors du cadre du Plan, et ceci limite d'autant l'efficacité de la concertation.

1) L'influence de la concertation sur l'établissement du Plan

Si un certain nombre de personnes privées ont la possibilité de se faire entendre au sein des organismes du Plan, cette participation ne peut être qualifiée de concertation qu'au prix d'un abus de langage et d'une dénaturation profonde de la notion de concertation. La concertation, au niveau du Plan, n'a de signification réelle que si la détermination des objectifs assignés au développement économique résulte effectivement de l'accord entre les Pouvoirs Publics et les représentants qualifiés des activités économiques et des professions. Or, dans l'état actuel de la planification française, la plupart des organismes auxquels collaborent les personnes privées ne fonctionnent correctement que grâce à une dénaturation du concept de représentation, et leur intervention s'avère tout à fait secondaire dans l'élaboration du Plan.

a) *L'étendue de la concertation.*

Pour être effective, la concertation doit évidemment tenir compte de l'état réel des forces économiques et sociales. Le Plan n'est l'« œuvre de tous » que s'il résulte de l'adhésion préalable, spontanée ou réfléchie, de ceux qui devront ensuite concourir à sa réalisation. Cette idée a été à la base de l'introduction de la planification en France en 1946. Dans l'esprit des inspirateurs du premier plan, il s'agissait de faire appel aux divers intéressés pour leur faire prendre conscience des conditions permettant de remettre en marche l'économie, de remédier aux retards dûs à la guerre, de desserrer les goulots d'étranglement. Comme l'a dit M. Jean Monnet dans son message pour le vingtième anniversaire du Plan « pour réussir il fallait que la nation toute entière soit associée (à l'effort de reconstruction et de modernisation). Il fallait que tous les producteurs industriels et agricoles, syndicats ouvriers, administrateurs, prennent ensemble la même perspective d'avenir et acceptent tous les mêmes nécessités. Pour cela, une méthode nouvelle de travail était nécessaire : le commissariat du Plan indiquait les objectifs à atteindre en fonction de la situation générale du pays. Réunis dans des commissions de modernisation, chacune spécialisée dans une des principales activités nationales, producteurs, syndicalistes, experts, étaient appelés à proposer ensemble d'une manière concrète les moyens d'atteindre, dans leur secteur, ces objectifs ». Et cette aspiration a abouti en 1946 à un remarquable succès puisque le I^e Plan a été admis par tous. Apparemment cette volonté d'assurer l'association la plus large des représentants des activités privées demeure intacte. Au cours du débat sur les options du VI^e Plan M. Chaban-Delmas a eu l'occasion de rappeler — les 15 et 18 juin 1970 — devant l'Assemblée Nationale, la place éminente accordée par le gouvernement à la concertation. Sans doute, selon ses propos, le Plan doit-il être établi sous la responsabilité du pouvoir politique, « mais, sous peine d'être inefficace, il doit tenir compte au maximum des intentions, des volontés, des projets réels de tous les autres agents économiques, tels qu'ils ont pu apparaître au moment de l'élaboration du Plan. C'est pourquoi dans notre société, il n'est de planification valable que si elle est démocratique, c'est-à-dire si les choix des Pouvoirs Publics sont éclairés par une consultation approfondie de l'ensemble des groupes économiques et sociaux dont se compose la Nation¹⁶ ». Cependant entre les déclarations de principe et la réalité, il y a une marge importante. Dans aucun des

16. Il a encore dit le 18 juin que « le rôle véritable des Pouvoirs Publics, dans une telle matière, est de prendre, par une concertation particulièrement poussée, une exacte mesure du nécessaire, du souhaitable et du possible, puis de faire prévaloir l'intérêt général ».

organes du Plan qui sont destinés à assurer l'intervention des personnes privées, les forces économiques et sociales ne sont exactement représentées, les techniques de dénaturation variant en fonction des organismes considérés.

1^o) Dans les *commissions de modernisation*, la notion de représentativité est ouvertement abandonnée au nom de l'impératif d'efficacité. Lorsqu'on vante le fonctionnement très démocratique de ces commissions, où tout formalisme inutile est aboli et où la recherche de l'unanimité est au premier rang des préoccupations, on oublie de préciser que cette démocratie interne n'est possible que grâce à une composition qui, en elle-même, n'est pas démocratique. On sait en effet que les membres des commissions sont tous nommés par le gouvernement intuitu personæ. Ce principe de désignation permet de masquer aisément les oppositions et d'atteindre un accord général des participants. D'abord, le gouvernement privilégie certaines catégories socio-professionnelles, davantage disposées à collaborer avec lui. C'est ainsi que, sur les 3.140 personnes chargées de préparer le IV^e Plan au sein des commissions, on comptait seulement 281 syndicalistes et 107 agriculteurs, alors que 715 sièges revenaient aux chefs d'entreprise, 562 aux représentants des organisations professionnelles, 781 aux fonctionnaires et 692 aux experts. Si la représentation des salariés s'est nettement accrue pour la préparation des deux plans suivants, elle reste toujours extrêmement minoritaire, ce qui ne correspond au poids que les salariés ont dans la vie nationale. Ensuite, le gouvernement peut exclure volontairement des commissions les membres de certaines organisations dont l'attitude critique vis-à-vis du régime en place risquerait de provoquer des conflits insolubles. C'est ainsi que jusqu'au IV^e Plan, la C.G.T., principale organisation syndicale française, n'a pas été admise à envoyer des représentants au sein des commissions : une telle exclusive montrait de façon évidente les limites de la notion de concertation, qui ne s'étendait pas à la masse des travailleurs. Si depuis le IV^e Plan, la C.G.T. envoie de nouveau des représentants, sa place reste modeste et sans rapport avec son influence réelle. Enfin, le gouvernement, ayant la maîtrise du choix des membres des commissions, a tendance à désigner de préférence des personnalités coopératives, même minoritaires dans leur organisation, mais avec qui le dialogue est possible, plutôt que des dirigeants en vue dont les opinions sont connues. Cette tactique permet de diversifier l'origine des membres des commissions sans avoir les inconvénients d'une opposition sans appel. Ces trois éléments associés font que les commissions de modernisation n'offrent qu'une image déformée et caricaturale des composantes de la vie économique.

De façon plus générale, la main-mise absolue que le gouvernement possède sur le choix de ses interlocuteurs, tend à détruire l'idée même de concertation. Il est facile et sans danger de consulter des hommes avec qui on est d'accord sur l'essentiel. Des décisions pourront être prises aisément et à la quasi unanimité des participants. Mais l'absence de représentativité des partenaires choisis par le gouvernement rend les accords obtenus factices et artificiels, dans la mesure où ils ne reflètent pas les vues des acteurs de la vie économique. La cohérence du Plan sort indéniablement renforcée d'une telle pratique ; en revanche son exécution risque d'être beaucoup plus délicate, car les organisations socio-professionnelles qui n'ont pas participé réellement à son élaboration ne peuvent se sentir liées par lui. Le résultat global n'est pas très satisfaisant : en se refusant à pratiquer une concertation véritable au niveau de l'élaboration du Plan, on ne fait que reporter les difficultés dans la phase d'exécution. La « mystique du Plan » n'en sort pas renforcée. Le mode de désignation intuitu personæ des membres des commissions évite peut-être les affrontements stériles d'intérêts corporatifs antagonistes, mais la dénaturation de la concertation qui en résulte est encore plus regrettable. Certes, la participation officielle des organisations syndicales en tant que telles à l'élaboration du Plan poserait de nombreux problèmes aux syndicalistes dans la mesure où cette participation

risque de limiter implicitement leur pouvoir de contestation des décisions concertées. Mais, la prise en considération du principe représentatif pour composer les commissions de modernisation aurait l'immense avantage d'établir une structure de discussion et d'échanges, permettant d'aborder les problèmes du développement économique dans toute leur dimension. Actuellement, la concertation pratiquée au sein des commissions de modernisation ne peut être qualifiée ainsi qu'au prix d'une absence de rigueur dans les termes utilisés.

2°) Les règles de composition du *Conseil économique et social* ne peuvent être considérées comme plus satisfaisantes au regard de l'impératif de concertation¹⁷. Apparemment, le formalisme devrait constituer une garantie en interdisant de recourir à des pratiques telles que l'augmentation ou la diminution du poids respectif des catégories socio-professionnelles et en précisant les conditions de désignation des membres. Mais le principe de la représentativité est gravement compromis par un certain nombre de dispositions de l'ordonnance du 29 décembre 1958, et le gouvernement n'a pas hésité à utiliser à plein les divers moyens dont il dispose pour infléchir la composition du Conseil économique et social. D'abord, la pondération établie entre les groupes de conseillers est pour le moins arbitraire : pour 45 représentants des 15 millions de salariés, il y a 35 représentants des 2 millions et demi d'exploitants agricoles et 25 représentants des 200.000 chefs d'entreprises industrielles et commerciales. Sans doute, convient-il de ne pas prendre exclusivement en considération, pour fixer la représentation de chaque catégorie socio-professionnelle, son seul poids démographique, mais aussi son poids économique, c'est-à-dire le rôle qu'elle joue dans la production. Il n'en demeure pas moins que l'ampleur des différences est choquante¹⁸. Ensuite, si la majorité des membres du Conseil sont désignés par les organisations professionnelles les plus représentatives¹⁹, pour d'autres catégories de membres, le gouvernement possède une marge importante d'appréciation²⁰, tandis qu'il a la possibilité de désigner de façon parfaitement discrétionnaire plus d'un quart du Conseil²¹. Enfin, et surtout, par la définition de la notion d'organisation syndicale représentative et par la détermination du pourcentage de sièges qu'il convient d'attribuer à chacune des organisations répondant aux critères établis sur ce plan, le gouvernement peut remodeler la composition interne des groupes qui échappent en principe à son contrôle. Ce dernier pouvoir n'est pas resté lettre morte : la C.G.T., bien qu'obtenant en moyenne plus de 50 % des voix lors des élections professionnelles, ne s'est vu attribuer que moins du tiers des représentants des organisations syndicales des salariés, et le MODEF s'est vu interdire, par le refus de reconnaître sa représentativité, toute représentation au sein du groupe agricole alors qu'il réunit près du quart des voix aux élections aux Chambres d'agriculture. Grâce à ces diverses dispositions, le gouvernement est assuré d'une majorité au Conseil économique et social en s'appuyant sur les conseillers qu'il a désignés directement, sur le patronat et sur les agriculteurs. Là encore, le principe représentatif est complètement annihilé, et l'intervention du Conseil économique dans l'examen du Plan ne peut être considérée comme traduisant réellement l'idée de concertation.

17. Pour une analyse critique de ces règles, on peut voir J.-L. Moynet, « Le Conseil économique, malade de la concertation », *le Monde*, 6 mars 1971.

18. Voir la réforme proposée par G. Mathieu, *le Monde*, 6 avril 1964.

19. 122 sur 200 le sont certainement.

20. Par exemple pour la désignation des 15 représentants des activités sociales et des 7 représentants des « activités diverses ».

21. Le gouvernement désigne ainsi les 6 représentants des entreprises nationales, les 15 personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique et culturel, les 25 personnalités qualifiées pour leur connaissance des problèmes économiques et sociaux d'Outre-mer, les 10 représentants des activités économiques et sociales des territoires et départements d'Outre-mer.

L'essentiel pour le gouvernement est d'obtenir, au prix de quelques concessions minimales, que ce Conseil ne remette pas en cause la cohérence du projet qui lui est soumis.

3°) *Les CODER* n'assurent pas de manière plus satisfaisante l'expression des intérêts régionaux. Certes, les critères permettant d'apprécier la représentativité des CODER sont nécessairement spécifiques, dans la mesure où celles-ci associent aux délégués socio-professionnels des élus locaux et des personnalités qualifiées. Cependant, des distorsions importantes apparaissent dans la représentation des familles politiques et des professions. D'abord, les élus locaux siégeant dans les CODER ne reflètent pas l'état réel des forces politiques dans la région ; la désignation indirecte par le biais des collectivités locales aboutit en effet à interdire aux minorités des Conseils généraux de figurer dans les CODER, et les préfets de région ont souvent utilisé le pouvoir de proposer la répartition entre les départements et entre les maires et conseillers généraux qui leur était donné, de manière à favoriser la prépondérance des élus les plus modérés²². Ensuite, la représentation des catégories socio-professionnelles a été établie sur des bases contestables. Là encore le préfet de région avait le rôle essentiel puisqu'il devait ventiler la répartition d'une part entre le commerce, l'industrie, l'artisanat et l'agriculture, d'autre part, entre les établissements publics, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles et les syndicats. Dans la plupart des cas, les grands secteurs ont été dotés d'une représentation équilibrée — 1/3 pour l'agriculture, 1/3 pour le commerce et l'industrie, 1/3 pour les salariés —, équilibre assez proche de celui qui a été retenu au Conseil économique et social, mais soulevant des critiques comparables en raison de la sous-représentation des salariés. Alors que les organisations patronales, en jouant sur plusieurs groupes, disposent en moyenne de 32 % de l'effectif global, les organisations ouvrières occupent moins de 15 % des sièges. A l'intérieur de chaque catégorie, les arbitrages qui ont été faits ne sont pas plus satisfaisants : au sein du secteur agricole, les préfets ont déterminé de façon discrétionnaire la place respective donnée aux Chambres d'agriculture, aux syndicats agricoles, au crédit, à la coopération, à la mutualité, et souvent les Chambres d'agriculture, organismes officiels, ont obtenu une représentation privilégiée ; dans le secteur du commerce, les Chambres de commerce ont également reçu la majeure partie des sièges ; en ce qui concerne les salariés, la parité établie entre les trois grandes organisations syndicales n'a pas tenu compte de leur poids respectif. Des enquêtes menées dans quelques régions ont montré que la représentativité des membres issus du secteur économique et social est généralement contestée²³. Enfin, la catégorie des personnalités qualifiées a donné au pouvoir la possibilité non seulement d'augmenter le nombre des élus locaux, mais surtout de corriger la faiblesse de la représentation locale de la majorité. En raison de l'utilisation de ces différents moyens d'action pour infléchir la composition des CODER, la concertation au sein de ces commissions touche une frange limitée du monde politique. En 1966, les familles politiques se réclamant de la droite pouvaient revendiquer plus de 60 % des membres des CODER, alors que l'extrême-gauche n'était pour ainsi dire pas représentée²⁴ ; et cette tendance s'est sensiblement maintenue depuis cette date. Les CODER ne sont pas vraiment représentatives des régions.

22. Voir la statistique très précise donnée par J.-L. Bodiguel (op. cit., p. 480) pour les pays de la Loire, l'intervention du Préfet ayant abouti, dans ce cas, à privilégier abusivement le département de la Sarthe.

23. P. Grémion, J.-P. Worms, « Les institutions régionales et la société locale », groupe de sociologie des organisations 1968, p. 79 (étude portant sur les régions de Champagne, Ardennes et Aquitaine).

24. J.-L. Bodiguel, op. cit., p. 483.

Dans tous les organismes qui devraient permettre d'associer les intéressés à l'élaboration des décisions prospectives qui les concernent, la concertation est en réalité extrêmement limitée dans son étendue. Plutôt que d'affronter et de surmonter les oppositions effectives qui se manifestent dans la vie économique, les Pouvoirs Publics préfèrent, ou bien obtenir l'accord formel et artificiel de personnalités qui ne représentent souvent qu'elles-mêmes, ou bien contrôler la concertation de telle manière qu'une majorité finisse toujours par se dégager en faveur d'options prédéterminées.

b) *La portée de la concertation.*

L'intervention des représentants des activités privées dans le processus de planification n'est jamais décisive, dans l'état actuel du droit français ; elle se situe toujours, en fait, à un moment donné des travaux préparatoires du Plan, ce qui montre déjà les limites de l'économie concertée. Loin de caractériser l'ensemble de la procédure d'élaboration du Plan, la concertation n'est qu'une technique, utilisée de manière partielle et pour des raisons d'efficacité administrative. Le Plan ne résulte pas, dans son essence, des discussions entre les Pouvoirs Publics et leurs partenaires privés : ces discussions sont seulement destinées à améliorer le contenu du Plan et à intéresser les personnes privées à son exécution. On peut se demander si cette relativisation de la concertation n'est pas en soi une réalisation incomplète de ses exigences. Une concertation réelle n'est-elle pas exclusive de toute autre procédure ? Mais, ainsi conçue, la concertation conduirait directement au déclin du pouvoir politique et au corporatisme. La France n'a pas voulu opérer une telle révolution, qui substituerait le consentement des titulaires du pouvoir économique à celui des représentants de la Nation : le Plan demeure un acte politique, inspiré par le gouvernement et approuvé par le Parlement. La concertation n'est donc qu'une étape dans l'élaboration du Plan.

Cette limitation théorique et pratique peut cependant être plus apparente que réelle. L'effectivité de la concertation se mesure essentiellement à la place qui est assignée à l'intervention des personnes privées dans le processus de décision du Plan. Si le rôle du pouvoir politique, et particulièrement du Parlement, se borne à entériner le résultat des discussions entre les acteurs de la vie économique, alors la concertation acquiert une très grande portée et devient un élément substantiel de la planification ; si, en revanche, l'avis des partenaires privés est symbolique et ne peut influer de manière importante sur le contenu de la décision finale, alors la concertation est dépourvue de portée et prend la forme classique d'une simple consultation. Or, en fait, l'efficacité de l'intervention des représentants des activités privées dépend étroitement du niveau auquel cette intervention se situe. La complexité des équilibres du Plan rendant en effet à peu près impossible toute modification sensible du projet une fois élaboré, c'est seulement la participation à cette élaboration qui peut permettre d'agir sur ses principes. L'idée de concertation semble donc infiniment mieux réalisée dans les commissions de modernisation qu'au Conseil économique et social et que dans les CODER. L'analyse du fonctionnement des commissions de modernisation prouve cependant qu'il n'en est rien.

1°) Le rôle joué par *les commissions de modernisation* est de plus en plus contesté. Depuis le V^e Plan, un sentiment de désenchantement domine, même dans les milieux traditionnellement les plus sensibles à l'attrait de la planification. Les représentants des activités privées ont conscience que la détermination des objectifs du Plan se fait en réalité en dehors d'eux et que leur intervention, soigneusement mise en évidence, tend à être purement formelle en raison de ses modalités.

La prédominance des impératifs techniques dans l'élaboration du Plan est le premier motif d'insatisfaction. Les membres des commissions de modernisa-

tion n'échangent pas en effet leurs points de vue en toute liberté, mais ils travaillent sur les rapports et les documents établis par des techniciens des finances et de l'économie. Des études préalables très poussées sont menées, soit au sein du ministère de l'Économie et des Finances par des experts de l'INSEE et de la direction de la prévision, soit par des organismes privés ou publics satellites du commissariat, comme le CREDOC. Les représentants des catégories socio-professionnelles sont incapables de contester les chiffres et les analyses qui leur sont fournies par des experts, beaucoup mieux outillés qu'eux. Pour le VI^e Plan par exemple, les discussions ont eu pour base le modèle économique et financier FIFI, mis au point par l'INSEE ; les membres des commissions ont été techniquement contraints de raisonner à partir des relations décrites par ce modèle, renonçant par le fait même à remettre en cause des structures supposées acquises. L'acceptation des hypothèses de départ formulées par les spécialistes des techniques économiques rend évidemment très étroite la marge d'initiative et de discussion. Les réunions des commissions et des groupes de travail n'ont plus alors qu'un intérêt réduit et elles se résument pratiquement à l'enregistrement des propositions élaborées par les fonctionnaires des finances²⁴. Ce poids des techniciens se manifeste d'ailleurs au sein même des commissions. L'essentiel du travail des commissions est effectué par une faible minorité d'experts et le rapporteur, qui joue un rôle très important puisqu'il est chargé de synthétiser les avis et les informations émanant des autres membres, ne peut être lui-même qu'un technicien compétent en matière de prévision économique et disposant d'un temps suffisant pour se consacrer à ce labeur écrasant. Non seulement le travail des commissions est conditionné par les études préalables des fonctionnaires des finances, mais encore il est animé par des spécialistes de l'économie. Dans ces conditions, la seule chance pour les organisations professionnelles et les syndicats de se faire entendre dans la discussion, c'est de recourir eux aussi à des techniciens. La concertation tend alors à mettre en présence, non plus les représentants de l'État et ceux du patronat et des travailleurs, mais des techniciens du secteur public et du secteur privé, l'inégalité des moyens matériels d'information et d'analyse favorisant de toute façon les premiers.

Face aux documents qui leur sont soumis et aux prises avec des problèmes complexes, difficiles à appréhender, les membres des commissions n'ont à leur disposition qu'un temps très court pour émettre leurs propositions. Les travaux sont menés au pas de course, à un rythme qualifié de « démentiel » par les participants. S'il est vain d'espérer une modification profonde de cette procédure, au moins est-on en droit de souhaiter un plus grand étalement des travaux. L'examen auquel les commissions de modernisation s'étaient livrés sur les options du V^e Plan avait montré l'ampleur du malaise : cet examen avait dû rester purement formel en raison des délais très courts impartis, ce qui rendait inutile la réforme intervenue. Devant les vives réactions suscitées par cette carence, le gouvernement avait affirmé son intention d'améliorer les conditions de consultation des commissions de modernisation pour le VI^e Plan. Et pour éviter toute précipitation, un conseil interministériel avait décidé en novembre 1967 de soumettre les options au Parlement en mars 1969. Cette décision n'a pas été respectée puisque c'est seulement en juin 1970 que cet examen a eu lieu. Et en raison du retard pris, les travaux des commissions sur les options ont commencé très tard, en septembre 1969, et n'ont duré que trois mois, ce rythme interdisant là encore tout examen sérieux. Le rôle des commissions à ce niveau relève d'ailleurs exclusivement de l'information. La préparation du rapport sur les options, que le gouvernement va soumettre au Parlement, est rédigé sans doute en tenant compte des renseignements fournis par les commissions ; mais les vœux émis

24. J. Lautman et J.-C. Thoenig, « Planification et administrations centrales ». Centre de recherche de sociologie des organisations, 1966, p. 9.

par celles-ci peuvent ou non être pris en considération par le gouvernement qui préférera en général se baser sur les études préalables des techniciens. Le travail des commissions dans la seconde phase d'élaboration du Plan est plus approfondi, mais la liberté dont elles disposent alors est très réduite. Les commissions doivent en effet élaborer leurs propositions sur la base des options adoptées par le Parlement et conformément aux directives définitives formulées par le gouvernement : leur marge d'appréciation est enserrée dans des limites étroites. Et la synthèse du travail des commissions opérée par le commissariat devra également tenir compte des arbitrages rendus par le gouvernement. Les commissions sont donc surtout chargées de concrétiser un projet dont les grandes lignes dépendent très peu de leur intervention.

Cette situation peu enviable des commissions explique les vives réactions récentes des syndicats. Les syndicats ont le sentiment de cautionner par leur présence une politique économique sur laquelle ils n'ont guère de moyens d'influence et qui dépend nettement des choix politiques opérés par le gouvernement. La conséquence n'est pas très favorable pour le Plan : le consensus remarquable qui avait entouré l'élaboration du premier plan — et qui était en partie dû à la présence de ministres communistes au gouvernement — n'a plus jamais été obtenu. Non seulement le contenu de chaque Plan est maintenant discuté et critiqué, mais surtout les syndicalistes semblent vouloir reposer le problème de leur participation aux commissions de modernisation. La C.F.D.T. a adopté l'attitude la plus négative, puisque le 7 septembre 1970, M. Eugène Descamps, alors secrétaire général de la C.F.D.T., a adressé une lettre à M. Montjoie, commissaire général au Plan, pour l'informer de la décision de son organisation de ne pas participer à la seconde phase des travaux du VI^e Plan : après s'être opposée aux grandes options du VI^e Plan. La C.F.D.T. a estimé que participer à leur mise en pratique reviendrait à les cautionner. Ce retrait n'est pas inattendu²⁵, mais les autres organisations syndicales n'ont pas suivi de manière aussi brutale l'exemple de la C.F.D.T. Divers gestes de mauvaise humeur ont bien été constatés : la C.G.C. a décidé de ne plus participer à trois commissions du Plan vital pour les cadres en raison de la nomination dans ces commissions de représentants de l'Union des cadres et techniciens, dissidents de la C.G.C. ; de leur côté, la C.G.T. et la F.E.N. ont quitté la commission chargée de définir les objectifs et les priorités en matière d'éducation nationale en raison de l'insuffisance de l'enveloppe financière attribuée par le gouvernement à l'éducation nationale. Mais, seule la C.F.D.T. s'est retirée de l'ensemble des commissions. Il reste que le malaise est général : la formule des commissions de modernisation a perdu la plupart des vertus qu'on lui attribuait.

2°) L'absence d'influence du *Conseil économique et social* sur la détermination des objectifs du Plan est encore plus évidente et provient, on l'a vu, des conditions mêmes de son intervention. Le Conseil économique est saisi, à deux moments différents, de projets tout élaborés, qu'il est incapable de remettre en cause en raison de leur aspect technique. Tout ce qu'il peut faire, c'est préconiser quelques amendements et formuler un avis très général qui, étant donné l'origine de ses membres, a les plus grandes chances d'être favorable au texte présenté. Apparemment le Conseil économique est même dépourvu totalement de moyens d'action puisque ses avis n'ont pas force obligatoire. Cependant, une telle appréciation n'est pas exacte car le Conseil dispose quand même d'un certain pouvoir d'ordre négatif : vis-à-vis de l'opinion, il serait évidemment fâcheux que le Conseil économique et social, dont la fonction est de représenter les diverses activités nationales, se montre hostile à un projet qui résulte, en théo-

25. Au cours du V^e Plan, la C.F.D.T. avait formulé de nombreuses réserves sur les conditions d'élaboration du Plan, et, en réponse à l'enquête lancée à propos de la préparation du VI^e Plan, M. Descamps avait dénoncé la « concertation ambiguë ».

rie, de la concertation entre tous les intéressés. Il est donc important pour le gouvernement qu'il ne manifeste pas une opposition catégorique. Mais on sait que pour surmonter cette opposition, le gouvernement dispose de nombreux atouts : il lui suffit d'obtenir l'accord de quelques groupes socio-professionnels plus sensibles à ses sollicitations, au besoin en acceptant quelques concessions très minimes. C'est ainsi que le gouvernement a réussi au moment de l'élaboration du V^e Plan, à infléchir le projet d'avis, à l'origine très critique (rapport Chardonneret). Une fois l'accord d'ensemble acquis, les suggestions du Conseil économique portant sur des points précis du projet, ne sont suivies que s'il s'agit de points secondaires. M. Emile Roche s'est souvent élevé au nom du Conseil contre le peu d'attention accordée à ces avis. Au moment du débat sur les options du VI^e Plan, par exemple, le Conseil a vu rejetés par le gouvernement la plupart de ses vœux, portant sur la réduction de la durée de travail, sur la croissance des équipements collectifs, sur le déficit du budget. Et le rapport de M. Milhau, approuvant, avec quelques amendements, le texte définitif, n'en a pas moins été adopté facilement grâce à l'appui des représentants des entreprises privées, de l'artisanat, de l'agriculture et des Cadres, la plupart des représentants des organisations syndicales et des associations familiales votant contre, comme lors du vote sur les options. La consultation du Conseil économique et social est une simple formalité à laquelle il s'agit de satisfaire à moindres frais, sans que le projet en sorte sensiblement modifié. Le Conseil économique n'a pas prise sur le Plan parce qu'il en est saisi a posteriori, après son élaboration ; et ceux qui veulent lui redonner quelque vie en ont bien conscience puisqu'ils suggèrent de lui confier le soin de préparer le Plan à la place des commissions de modernisation²⁶. La procédure existante n'a donc que les apparences de la concertation.

3°) L'intervention des CODER dans la planification régionale ne peut être considérée comme plus satisfaisante et personne ne met en doute actuellement la nécessité d'une réforme profonde de la procédure de représentation des intérêts régionaux. Si les conditions de la consultation des CODER ont été améliorées pour la préparation du VI^e Plan, des carences importantes subsistent. Les CODER se plaignent amèrement du peu de considération marquée à l'égard de leurs avis : les orientations du Plan et leurs implications régionales sont définies au niveau national sans que les CODER aient de réelles possibilités d'influer sur elles. Les CODER se plaignent aussi d'être saisis trop tard, d'être mal informés, de manquer de moyens matériels. La prépondérance du Préfet de région, maître des sessions et de l'ordre du jour, disposant des services administratifs et des crédits, est ressentie comme particulièrement pesante. Ce sont les services de la préfecture qui effectuent les études préparatoires destinées à éclairer, et à orienter, les travaux des commissions. Les rapports d'orientation qui seront transmis aux instances nationales sont élaborés par les préfets avec l'aide de groupes de travail composés parfois de membres des CODER mais surtout de fonctionnaires et d'experts. Saisies de ces rapports, les CODER ne peuvent se livrer à un examen approfondi, à la fois en raison des courts délais qui leur sont impartis et de l'absence d'une information satisfaisante ; elles en sont réduites le plus souvent à entériner les options proposées par le préfet, ce qui est fondamentalement contraire à l'impératif de concertation. Toutes ces critiques sont connues ; elles proviennent des milieux les plus divers. Et l'élaboration du VI^e Plan a été l'occasion de diverses manifestations de mécontentement : on sait par exemple que la C.F.D.T. a décidé en novembre 1970 de se retirer de la CODER de Bourgogne, tandis que l'insuffisance des crédits prévus par les tranches régionales a été dénoncée avec vigueur par plusieurs CODER et Conseils généraux. Le système des CODER mis en place en 1964 a vécu.

26. J. Bloch-Morhange, « Veut-on tuer le Plan ? », *Le Monde*, 26 juin 1970.

L'échec du projet de réforme des structures régionales en 1969 n'a fait que reculer l'échéance d'une transformation devenue inéluctable. Le projet de création de véritables assemblées régionales délibérantes, composées exclusivement d'élus locaux et assistées de Conseils économiques et sociaux consultatifs va amener une nouvelle mutation, dont les effets resteront à apprécier.

C'est donc d'une concertation fictive qu'il faut parler lorsqu'on envisage les conditions de participation des représentants des activités au processus d'élaboration du Plan. Tant par son étendue que par sa portée, la concertation est détournée de son sens véritable et le Plan émane en fait essentiellement de la décision unilatérale des Pouvoirs Publics, éclairée par les études des techniciens et la collaboration de personnalités de bonne volonté. Mais la relativité de l'embryon de concertation qu'on peut apercevoir dans les organes du Plan ressort encore davantage si l'on se rappelle la valeur très relative du Plan au regard de la politique économique générale.

2) L'influence du Plan sur la politique économique des Pouvoirs Publics.

Même si le Plan était le fruit d'une décision réellement concertée, les personnes privées ne participeraient que de manière fictive à la détermination des objectifs interventionnistes. L'influence exercée sur l'établissement du Plan ne prouve pas en effet de manière inéluctable que cette influence s'étend à la politique économique effectivement menée. Il faut encore pour cela que le Plan ait un caractère impératif ; il faut, comme le disait le général de Gaulle dans son allocution radio-télévisée du 8 mai 1961, « que les objectifs à déterminer par le Plan en ce qui concerne l'ensemble du pays et chacune de ses régions, les buts à fixer pour l'amélioration corrélative des conditions d'existence de toutes les catégories et, d'abord, des plus modestes, l'étendue des investissements publics et privés à décider pour que le rythme aille en s'accéléralant, revêtent pour tous les français un caractère d'ardente obligation ». Or, en l'état actuel de la planification française, loin d'être cette « ardente obligation » le Plan n'est « qu'un instrument facultatif d'étude et de prévision des marchés²⁷ ». Par sa souplesse et son caractère non contraignant, le Plan ne constitue pas vraiment une entrave à l'action conjoncturelle des Pouvoirs Publics qui, elle, s'inspire très peu de la concertation.

a) *La souplesse du Plan.*

Le Plan peut être adapté et corrigé en cours d'exécution. Les dispositions qu'il contient ne sont donc valables dans l'avenir que de manière relative. Le Plan est censé contenir implicitement une clause *rebus sic stantibus*, autorisant des corrections en cas de variations importantes de la conjoncture. Le principe de l'adaptation du Plan en cas de besoin paraît logique dans la mesure où le Plan est un acte de prévision et d'organisation du futur ; or, il ne suffit pas de faire des prévisions pour connaître l'avenir. La prospective est une discipline délicate comportant un haut degré d'incertitude. Il semble souhaitable de pouvoir modifier les prévisions, selon certaines procédures, pour adapter le plan aux changements des conditions qui l'ont fait naître. Même les Plans impératifs de type soviétique ont dû consacrer la possibilité de procéder à de telles révisions des objectifs fixés ; ils exigent une adaptation continue et le décret du 11 janvier 1963 a prévu en U.R.S.S. une correction semestrielle des prévisions des Plans quinquennaux.

En France, aucun Plan n'a été appliqué tel quel. Dès le I^{er} Plan la nécessité de corrections est apparue. Le Plan Monnet avait été conçu pour quatre ans ;

27. « Le Courrier de la République », juillet 1964. D'après les déclarations de M. Pompidou au Conseil des ministres du 27 avril 1971, « le Plan constitue un engagement solennel de la Nation envers elle-même », ce qui tend à donner au Plan une valeur surtout d'ordre moral et psychologique. Le Plan n'est plus qu'un catalogue d'intentions, un canevas qu'on respectera ou non selon la conjoncture.

mais il a dû être révisé pour être adapté au Plan Marshall et à sa durée d'application ; il a été prolongé jusqu'en 1952-1953. De même le II^e Plan a été prolongé par un Plan intérimaire dû à l'établissement du Marché commun. Le III^e Plan a été modifié en 1960-61 par un nouveau Plan intérimaire. Le IV^e Plan a été corrigé par l'expérience de stabilisation de septembre 1953, rendue, selon le gouvernement, nécessaire par les changements de la conjoncture. Le V^e Plan a institutionnalisé la formule, en prévoyant des corrections systématiques sur la base de renseignements fournis par des « indicateurs d'alerte », dits « clignotants ». Lorsque ces indicateurs subissaient une certaine variation, on présumait que l'application du Plan allait être perturbée et on mettait alors en œuvre des mesures d'adaptation. Le principe est demeuré inchangé pour le VI^e Plan²⁸, si ses modalités d'application ont été rectifiées. La technique des clignotants n'ayant pas donné pleine satisfaction²⁹ a été remplacée par un système rénové d'indicateurs. Trois types d'indicateurs sont établis : les indicateurs d'objectifs, les indicateurs d'environnement international, les indicateurs relatifs aux performances de l'industrie française. Calculés régulièrement, ces indicateurs doivent permettre d'apprécier les variations conjoncturelles affectant les principaux objectifs du Plan et les inflexions des rythmes de croissance et du mouvement de prix de l'économie mondiale. Il faut d'ailleurs noter que le rapport sur les options a été remis en cause, un an après qu'il ait été adopté, ce qui n'est pas de très bon augure pour l'avenir. L'exigence de critères objectifs pour procéder aux réajustements utiles s'impose, si l'on ne veut pas que le Plan se transforme en une simple déclaration d'intentions.

Si l'adaptation des Plans semble difficilement condamnable en raison des aléas de la prévision, il faut bien constater qu'en France elle se fait généralement en dehors des procédures de concertation. C'est le gouvernement qui décide spontanément et unilatéralement la révision des objectifs du Plan et qui définit le cadre de la nouvelle politique à suivre. Le plan de stabilisation de 1963 ou le plan anti-hausse de 1971 ont été élaborés par les services du ministère de l'économie et des finances, sans réelle participation des partenaires privés au stade de la conception. En ce sens la souplesse du Plan a des conséquences négatives au regard de l'impératif de concertation, puisqu'elle aboutit à la substitution d'une décision unilatérale à un acte, sinon concerté, du moins discuté.

b) *Le caractère non contraignant du Plan.*

Le caractère artificiel des théories qui ont essayé de faire rentrer à tout prix le Plan dans la catégorie des actes juridiques³⁰, ressort à l'évidence d'une réflexion sans a priori sur le sujet. Même en supposant qu'un acte puisse être qualifié d'acte juridique si son mobservaion n'entraîne pas de sanction, au moins faut-il qu'il ait force obligatoire. Or les dispositions du Plan n'ont jamais par elles-mêmes cette force obligatoire : les particuliers ne sont pas tenus

28. Le 15 juin 1970, M. Chaban-Delmas déclarait devant l'Assemblée nationale : « Nous devons lucidement tirer les pleines conséquences de l'incertitude qui s'attache nécessairement aux prévisions d'un Plan quinquennal. Nous devons conférer à notre planification une souplesse suffisante et prévoir des possibilités de réexamen et de révision telles que, si la réalité vient à s'écarter de certaines des prévisions du Plan, celui-ci puisse recevoir les adaptations nécessaires... »

29. Seul le clignotant des prix s'est allumé correctement. Les autres clignotants ne se sont allumés qu'avec un retard de six mois à un an.

30. Les auteurs qui soutiennent la thèse de la nature juridique du Plan ont été obligés d'inventer de nouvelles formes d'actes juridiques pour expliquer les aspects originaux du Plan : il s'agit par exemple de la théorie du Plan — acte juridique prospectif (voir P. Chapal, « Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques prospectifs », A.J.D.A., 1968, pp. 323 et ss.) et de la théorie du Plan — acte collectif ou acte union (H. Jacquot, « Recherche sur le régime et la nature juridique des Plans français », thèse, Paris, 1967 ; A. Hauriou, op. cit. ; L. Sfez, op. cit.).

d'y obéir et le gouvernement est libre d'exécuter le Plan comme il l'entend, en lui apportant éventuellement les inflexions qu'il juge nécessaires. Les Pouvoirs Publics ne se considèrent pas comme liés par le Plan ; le gouvernement n'hésite pas, quand le besoin s'en fait sentir, à faire prédominer les exigences d'une politique économique à court terme, élaboré unilatéralement, sur les objectifs du Plan, établis avec la collaboration de personnes privées.

Cette constatation peut être vérifiée concrètement par l'analyse des rapports, complexes et souvent difficiles, qui s'établissent entre le Plan et le budget. Le budget est l'expression de la politique économique à court terme des Pouvoirs Publics, alors que le Plan traduit les objectifs du développement à long terme. Or, c'est le budget, issu de l'initiative unilatérale des Pouvoirs Publics, qui est doté du caractère impératif et obligatoire, tandis que le Plan, acte soi-disant concerté, est dépourvu d'effet contraignant. Cette opposition ne serait pas trop grave si l'action constante des Pouvoirs Publics était d'assurer par le budget la réalisation des objectifs du Plan : logiquement, le budget, moyen par excellence d'exécution du Plan dans le secteur public puisqu'il détermine les crédits affectés aux services publics, devrait être le serviteur du Plan. Sans le budget en effet le Plan est désarmé dans la mesure où ses objectifs doivent être concrétisés par une répartition adéquate des crédits publics. Et de fait des liaisons ont été établies par la pratique entre les organes chargés de l'exécution du Plan et ceux qui sont chargés de la préparation du budget : le commissariat au Plan et le bureau responsable des investissements à la direction du budget travaillent en étroite collaboration, et cette collaboration se prolonge au sein du conseil de direction du F.D.E.S., qui définit les programmes des crédits nécessaires. Par ailleurs, le ministre de l'Economie et des Finances doit assurer la compatibilité entre ces deux actes inégalement prospectifs. Mais ces liaisons sont empiriques. Les moyens d'exécuter le Plan dans le secteur public et la traduction des objectifs du Plan dans le budget annuel dépendent de la bonne volonté des Pouvoirs Publics et de leur foi dans la planification. Sur le plan juridique, le budget n'est nullement contraint de respecter les prévisions du Plan ; l'article 1 alinéa 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de Finances dit expressément que « les Plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programmes votées dans les conditions fixées par la présente loi ». L'efficacité du Plan est donc directement fonction de l'attitude adoptée par les responsables de la politique économique. Et il faut bien constater que depuis 1946, de multiples exemples de la prédominance des facteurs économiques contingents et immédiats sur les perspectives à long terme ont été donnés par les Pouvoirs Publics : dans ces conditions on ne peut s'étonner des écarts importants séparant, à partir du III^e Plan, les prévisions des Plans de leur réalisation. Seul un heureux hasard peut provoquer une relative coïncidence³¹. Cette tendance ne peut que s'aggraver : le ministre de l'Economie et des Finances actuel ne cache pas en effet le peu de goût qu'il éprouve pour l'idée de planification.

— Le Plan ne conditionne donc que très imparfaitement la politique économique des Pouvoirs Publics, qui reste dominée par le principe traditionnel d'une élaboration unilatérale. Le développement de la concertation au sein des organismes du Plan aurait en définitive peu de résultat, s'il ne s'accompagnait pas du renforcement du caractère impératif du Plan. Si le déclin du Plan dépend dans une large mesure du dépérissement de la concertation, à l'inverse le rétablissement de celle-ci passe par le renouveau de celui-ci.

**

31. On sait que c'est grâce aux événements de Mai-Juin 1968 que le retard pris par la production sur les objectifs du V^e Plan a été en partie comblé.

La planification française a été pendant longtemps l'objet d'un véritable culte. La France aurait réussi, tout en maintenant l'aspect libéral de son économie, à acclimater une organisation rationnelle du développement jusqu'alors liée au système socialiste. La mystique du Plan reposerait sur l'idée d'une discipline librement consentie. « Cadre de cohérence général », le Plan encadrerait l'ensemble de la vie économique, tout en préservant la liberté des agents économiques ; « œuvre de tous », le Plan résulterait d'une discussion entre tous les acteurs de la vie économique. La réalité est beaucoup moins exaltante. Sans aller jusqu'à faire « le procès verbal de carence de toute tentative efficace vers la démocratie économique après vingt-cinq ans de velléité planificatrice³² », il est vrai que la concertation au niveau de la détermination des objectifs interventionnistes est un slogan sans contenu réel et dont les exigences restent à appliquer.



II. LA PARTICIPATION EFFECTIVE DES PERSONNES PRIVEES A LA REALISATION DES OBJECTIFS INTERVENTIONNISTES.

Si l'Etat peut se permettre de ne pratiquer qu'une concertation fictive pour l'élaboration des grandes lignes de la politique économique, en revanche la participation effective des personnes privées s'avère indispensable pour réaliser concrètement les objectifs fixés. La vie économique restant en effet dominée par une inspiration libérale, la prise en charge directe des services économiques par les Pouvoirs Publics et l'institution de mesures dirigistes contraignantes ne peuvent présenter qu'un caractère exceptionnel ; le recours à d'autres techniques s'impose pour encadrer rationnellement le développement économique. Et ces techniques font nécessairement appel à la collaboration spontanée, ou raisonnée, des agents économiques privés. Il s'agit d'obtenir de ceux-ci qu'ils contribuent au maintien de l'ordre économique ; pour cela les Pouvoirs Publics ont à leur disposition toute une gamme de procédés d'incitation permettant d'assurer la réalisation des objectifs de la politique économique.

L'utilisation de formules se réclamant du principe contractuel ne peut surprendre, car ce principe paraît le plus apte, en matière économique comme ailleurs, à opérer la conciliation des exigences d'ordre et de liberté ; en contractant les personnes privées acceptent librement de se plier à une certaine discipline, moyennant la contrepartie de divers avantages. C'est un lieu commun que de signaler l'extraordinaire renouveau du concept contractuel par le biais économique. Le contrat aujourd'hui, non seulement apparaît comme un facteur important d'aménagement des rapports entre les entreprises privées³³ et comme un moyen intéressant des relations entre personnes publiques³⁴, mais aussi et surtout il devient l'instrument essentiel de la coopération entre les Pouvoirs Publics et les personnes privées ; par lui, l'Etat peut espérer réaliser la régulation et l'orientation de l'économie, dans le respect des principes traditionnels. Souples et diversifiées les procédures contractuelles apparaissent plus capables que les procédés autoritaires classiques de faire prévaloir l'intérêt général. Et cette efficacité explique qu'elles soient devenues le moyen idéal d'exécution du

32. Ce constat sévère a été fait par un gaulliste, J. Bloch-Morhange, dans son article précité.

33. G. Farjat, « Droit économique », 1971, pp. 119 et ss.

34. De multiples phénomènes illustrent le développement des rapports contractuels entre personnes publiques. Citons à titre d'exemples les contrats de programme passés entre l'Etat et les entreprises publiques et les contrats de Plan pluriannuels entre l'Etat et les communautés urbaines ; institués par le décret du 23 décembre 1970, ces contrats, d'une durée maximum de trois ans, concernent le financement et la réalisation des équipements de L'agglomération.

Plan³⁵. La liaison entre le procédé contractuel et l'exécution du Plan date du Plan intérimaire de 1960-61 qui a prévu expressément la possibilité pour l'Etat de passer avec les constructeurs de biens d'équipement « des quasi-contrats rassemblant, pour le financement de programmes précis d'investissement et de production jugés nécessaires, les ressources et éventuellement les aides les plus appropriées » ; puis le IV^e Plan a étendu le domaine du contrat aux incitations fiscales, avant que le système des contrats de programme n'institue un régime de liberté contractuelle des prix. Mais le procédé contractuel déborde le simple cadre de l'exécution du Plan pour s'étendre à l'ensemble des rapports économiques entre l'Etat et les personnes privées. Reflétant un « esprit d'adhésion volontaire et de liberté exclusif de la contrainte³⁶ », le contrat semble être la clef de voûte de notre système économique.

Il faut cependant nuancer cette appréciation, car les procédures de négociation qui se sont établies en pratique entre les Pouvoirs Publics et les entreprises privées ne satisfont que rarement aux critères classiques du contrat. Dans la plupart des cas, c'est une combinaison de la technique contractuelle avec celle de l'acte unilatéral qui prévaut³⁷, et la nature de ces accords ne relève pas de l'évidence. Cette ambiguïté est logique : la concertation est un principe politique, qui, exprimant une certaine philosophie de l'action administrative, n'a pas une exacte traduction sur le plan juridique. Sans doute le contrat implique-t-il la concertation ; mais celle-ci déborde le strict moule contractuel. La forme juridique unilatérale n'exclut pas, par principe, l'existence de discussions préalables avec les sujets de la réglementation. Caractérisant un procédé d'élaboration des décisions administratives, la concertation ne peut être réduite à une forme juridique précise.

L'encadrement public des activités économiques privées par la technique de la concertation peut se faire de deux manières assez différentes. Tantôt les Pouvoirs Publics confient aux personnes privées le soin d'appliquer les objectifs interventionnistes précédemment définis : les personnes privées prennent alors en charge cette réalisation (A). Tantôt les Pouvoirs Publics ont recours aux personnes privées pour faciliter la traduction dans les faits des objectifs interventionnistes dont ils continuent à assumer la responsabilité : les personnes privées ne font alors que contribuer à cette réalisation (B).



A) La prise en charge par les personnes privées de la réalisation des objectifs interventionnistes.

Cette application du principe de la concertation donne un rôle actif aux personnes privées, dans un but d'efficacité. Les Pouvoirs Publics ont défini des objectifs à atteindre, mais ils se considèrent comme peu armés pour entreprendre leur réalisation et ils préfèrent recourir à l'intervention privée. Dans certains cas, l'Etat se décharge du soin d'organiser un secteur économique donné sur les professionnels ; il se contente de définir un régime-cadre fixant les objectifs et les moyens de la politique souhaitée, mais ce sont les personnes privées elles-mêmes qui rationalisent la gestion du secteur en cause par le biais de

35. Comme le dit M. Vasseur (« Un nouvel essor du concept contractuel » R.T.D.C., 1964, p. 1), « aujourd'hui l'Etat contracte à des fins qui ne sont plus d'approvisionnement ou de fourniture ou de concession, et qui sont des fins nouvelles directement inspirées par le souci de réaliser la finalité du Plan et plus largement d'une politique », ce qui représente évidemment une sensible mutation.

36. M. Vasseur, *Ibidem*.

37. F. Dreyfus, « L'interventionnisme économique », 1971, p. 13.

contrats. Il s'agit de contrats entre personnes privées passés sous l'égide et avec l'encouragement de l'Etat. Dans d'autres cas, l'Etat, au lieu d'intervenir lui-même dans un domaine précis, confie à une personne privée, nommément désignée, la responsabilité de cette intervention ; il fait assurer par une personne privée la gestion d'un service public, consistant par exemple en la promotion d'exportations ou en la régularisation d'un marché. Il s'agit cette fois de contrats entre une personne publique et une personne privée visant à confier à celle-ci le soin de réaliser une intervention économique à la place de l'Etat.

1) *Les contrats entre personnes privées sous l'égide de l'Etat.*

C'est le sens originnaire du terme « économique contractuelle ». L'Etat souhaite atteindre un certain résultat économique — un équilibre des marchés, le développement des débouchés, la régularisation des prix — dans un secteur donné ; au lieu de passer lui-même des contrats avec les entreprises concernées, il établit par voie législative un régime, dans le cadre duquel les organismes privés seront incités à contracter entre eux dans le but recherché.

L'exemple le plus frappant de ce régime peut être trouvé dans le secteur agricole³⁸. L'organisation des marchés agricoles date de la seconde guerre mondiale ; puis le système établi en 1941 a été remplacé par des régimes particuliers d'organisation des marchés sur la base d'accords interprofessionnels, notamment pour les productions de tomates, de petits pois et de champignons. Et ce sont ces régimes qui ont servi de modèle au législateur pour l'élaboration de la loi du 6 juillet 1964, texte qui a défini les principes et les modalités d'un régime contractuel en agriculture.

La structure juridique de ce régime rappelle celle des conventions collectives de travail. Dans le but d'améliorer la commercialisation des produits agricoles, d'organiser de manière plus satisfaisante les rapports entre producteurs, acheteurs et consommateurs, la loi prévoit la conclusion d'« accords inter professionnels à long terme », susceptibles d'être étendus. Ces accords sont conclus sur le plan national par les organisations professionnelles les plus représentatives des producteurs et des acheteurs de leurs produits, commerçants et industriels. A défaut d'accord au niveau national, des accords régionaux peuvent être conclus dans des conditions analogues. Les accords sont complétés chaque année par des « conventions de campagne » qui en précisent les modalités.

Sur la base des accords interprofessionnels à long terme et des conventions de campagne sont établis des contrats types, auxquels doivent se conformer les contrats individuels conclus entre chaque producteur isolé et une entreprise industrielle ou commerciale. La liberté contractuelle des producteurs est très limitée puisqu'ils n'ont plus qu'à choisir leur cocontractant et à remplir les blancs du contrat type.

Les accords interprofessionnels, complétés par les conventions de campagne et les contrats types peuvent être homologués, à l'égard des producteurs, acheteurs et consommateurs, par une décision du ministre de l'agriculture prise, à la demande des signataires de l'accord, après avis du ministre de l'Economie et des Finances et du conseil de direction du FORMA. L'homologation des accords confère aux organismes signataires les mêmes avantages que ceux attribués aux groupements de producteurs reconnus.

Les accords homologués peuvent être étendus par un arrêté interministériel. L'extension intervient à l'issue d'une enquête publique, conduite dans la forme

38. Voir sur ce point : R. Malezieux, « Des nouvelles formules pour l'organisation des marchés agricoles », *Dt social*, 1964, pp. 481 et ss ; J. Megret, « Système contractuel et intégration en agriculture : loi du 6 juillet 1964 », *Dalloz*, 1965, p. 15 ; Y. Madiot, « Les aspects juridiques de la politique contractuelle en agriculture », *Dt social*, 1969, p. 367 ; G. Farjat, *op. cit.*, pp. 77-78.

des enquêtes précédant l'expropriation d'utilité publique, auprès des producteurs agricoles, des négociants et des industriels intéressés, avec la participation des chambres de commerce et des chambres d'agriculture. L'extension rend ces accords applicables dans les relations individuelles entre les producteurs et les industriels et commerçants qui ne sont pas membres des organismes signataires.

Etant donné la longueur des délais que peut exiger la conclusion des accords interprofessionnels, malgré l'obligation pour les négociateurs de prévoir un certain nombre de clauses et de dispositions, la loi de 1964 a institué des régimes subsidiaires dont le contenu est aussi complexe que celui des accords interprofessionnels à long terme : il s'agit par exemple d'accords pluriannuels non susceptibles d'extension ou encore de contrats individuels pouvant être transformés en contrats collectifs d'entreprise si les deux tiers des producteurs liés par ces contrats en font la demande.

La loi de 1964 a également prévu un système de contrats d'intégration comportant des obligations réciproques de fournitures de produits ou de services entre le producteur et l'entreprise intégrante. Diverses dispositions sont destinées à faciliter l'exécution des accords interprofessionnels et à assurer la continuité de cette exécution. Les litiges soulevés sur ce plan doivent être soumis à l'arbitrage. Pour réaliser l'organisation concrète des marchés, des services communs peuvent être créés par les négociateurs, des cotisations permettant leur financement. Enfin l'Etat peut exercer des actions de contrôle sur les conditions d'exécution des accords conclus.

Le système des engagements contractuels en agriculture est très typique. L'Etat aurait pu organiser lui-même, et de façon autoritaire, les marchés agricoles ; mais cette organisation, concevable en période de crise, était difficilement compatible avec les principes libéraux. Il aurait pu aussi se désintéresser des problèmes agricoles ; mais les organisations professionnelles elles-mêmes ont réclamé l'intervention de l'Etat pour résorber les excédents, et très logiquement l'Etat a subordonné son aide à un effort des intéressés pour rationaliser la production. La formule adoptée a l'avantage de laisser les producteurs organiser eux-mêmes les marchés, sous le contrôle vigilant de l'Etat. L'Etat intervient seulement pour faciliter la conclusion des accords et pour accroître leur portée par le biais de l'homologation ou de l'extension.

2) Les contrats à finalité interventionniste.

En favorisant la conclusion de contrats entre personnes privées dans le domaine économique, l'Etat ne fait qu'utiliser une technique déjà éprouvée dans le domaine social et qui reste conforme aux principes traditionnels. En revanche, les contrats à finalité interventionniste relèvent d'une inspiration bien différente. Ils supposent que les Pouvoirs Publics aient reçu mission d'intervenir dans un domaine précis de l'activité économique ; mais, soit par prudence, soit par souci de faire assurer cette mission par un organisme compétent, ils préfèrent déléguer ce pouvoir d'intervention à une personne privée. L'organisme privé sert de relai à l'Administration pour l'accomplissement d'une tâche interventionniste ; il est doté du statut de gestionnaire de service public, avec les conséquences favorables ou contraignantes que ce statut implique.

a) *Le domaine des contrats.*

Les opérations contractuelles d'intervention sur les marchés se sont développées à la faveur de la crise économique et des risques de guerre. Ces opérations ont été confiées à des organismes ayant en général la forme de sociétés commerciales. C'est ainsi que l'article 49 de la loi du 11 juillet 1938 relative à l'organisation de la Nation en temps de guerre, avait institué des « groupements d'importation et de répartition » et des « groupements nationaux et départementaux d'achat ». Ces organismes avaient essentiellement pour but de

rationaliser l'emploi des matières premières et d'en assurer une répartition équitable. Ils agissaient en vertu de conventions passées avec les ministres compétents. A côté de ces groupements, le régime de Vichy avait ajouté, par application systématique de l'idéologie corporative, de très nombreux nouveaux organismes, au nombre desquels figuraient les groupements professionnels laitiers (loi du 27 juillet 1940), les comités professionnels et interprofessionnels, les comités d'organisation (loi du 16 août 1940), les bureaux nationaux de répartition (loi du 27 septembre 1940), les organismes corporatifs agricoles (loi du 2 décembre 1940), les groupements nationaux d'achats (loi du 23 octobre 1941), les sociétés professionnelles et les établissements professionnels (loi du 17 novembre 1943) etc. Mais ces organismes créés par le régime de Vichy ont été supprimés dès la Libération, suppression d'ailleurs souvent assez factice en raison de leur réapparition sous des formes nouvelles. Et la plupart des groupements créés sous l'empire de la loi de 1938 ont été prorogés après la fin des hostilités par des arrêtés pris en application de l'article 2 d'une loi du 22 février 1948, qui maintenait provisoirement en vigueur certaines dispositions du temps de guerre ; c'est ainsi que le groupement national des produits laitiers a survécu à la seconde guerre mondiale. Il est apparu dès lors évident que les techniques d'économie dirigées, conçues pour le temps de guerre, loin de disparaître comme par enchantement, allaient laisser des traces profondes dans les institutions.

1°) *Les sociétés professionnelles.*

La survivance de ces organismes privés chargés de tâches interventionnistes posait des problèmes difficiles, en raison de la diversité de leur origine et de l'incohérence de leur statut. Il s'avérait nécessaire de remédier au désordre et d'essayer, en unifiant leur régime juridique, d'encadrer rationnellement le développement de ces organismes. C'est cet objectif qu'a poursuivi l'article 58 de la loi de finances du 24 mai 1951 : tout en autorisant le ministre de l'Economie et des Finances « à conclure avec des entreprises industrielles et commerciales ou avec des sociétés professionnelles spécialement constituées à cet effet des conventions en vue de réaliser des opérations commerciales portant sur des matières premières ou des produits industriels et agricoles », le texte a prévu la transformation des groupements professionnels existant en sociétés professionnelles et il a habilité le gouvernement à déterminer par des décrets en Conseil d'Etat « les clauses et conditions qui devront figurer dans ces conventions et dans les statuts des sociétés professionnelles ».

Le décret du 30 septembre 1953, pris sur la base de cette disposition et « relatif au statut, à l'organisation et au fonctionnement des organismes d'intervention économique de caractère privé », a constitué un facteur appréciable de clarification ; il s'agit d'un véritable texte de codification, comme le souligne l'exposé des motifs. Des groupements les plus divers ont été créés avec des formes, des statuts, des moyens de financement variés. Cet empirisme s'explique par les lacunes des cadres institutionnels préexistants, mais il entraîne des conséquences fâcheuses : les rapports avec l'Etat sont en particulier mal définis et donc le pouvoir de contrôle n'est pas exercé dans des conditions satisfaisantes. Si l'urgence justifiait ces créations, maintenant l'obligation d'agir avec rapidité a disparue et une remise en ordre peut être faite. Il convient de liquider les organismes parvenus au terme de leur mission, de recenser les groupements en cause, et surtout de créer un nouveau cadre juridique en transformant ces organismes en sociétés professionnelles dont les statuts vont être définis par des textes réglementaires. Le but du décret est donc, d'après ses propres termes :

— de donner un cadre précis à l'action des organismes professionnels ou interprofessionnels privés auxquels l'Etat peut avoir à recourir pour exécuter ses décisions de caractère économique ;

— d'indiquer les clauses qui devront figurer dans les statuts de ces sociétés

et dans les conventions qui lieront l'Etat, soit à des entreprises privées, pour des tâches occasionnelles, soit aux sociétés professionnelles, pour des missions de caractère plus permanent ;

— de préciser les rapports de droit entre l'Etat et ces institutions, d'organiser leur fonctionnement, leurs méthodes de financement et les contrôles qui devront s'exercer sur leur gestion ;

— de prévoir les conditions d'application de cet ensemble de règles et de garanties aux organismes privés créés sous le régime antérieur.

Ce décret s'applique aux organismes privés qui assurent, facilitent ou régularisent l'approvisionnement, l'acquisition, le stockage, la répartition ou la vente de matières premières, de produits industriels ou agricoles, ou qui réalisent des compensations et péréquations de prix en application de la réglementation des prix. Ces organismes doivent nécessairement passer des conventions avec les ministres chargés de l'Economie et des Finances ; ils ont le statut soit d'« entreprises ou organismes agréés », soit de « sociétés professionnelles ou interprofessionnelles ». Les conventions conclues pour cinq ans stipulent la nature des matières, des produits et des opérations à exécuter, les conditions de financement, les modalités de rémunération et de résiliation (article 3). Le décret ménage aux Pouvoirs publics d'importants pouvoirs de contrôle sur l'organisation et la gestion des organismes créés : les statuts doivent être approuvés par arrêté ; le président du conseil d'administration et le directeur général sont nommés après approbation du ministre des Finances, et cette approbation peut être retirée à tout moment ; l'agent comptable doit être agréé par le ministre des Finances ; les décisions les plus importantes sont communiquées à un commissaire du gouvernement et à un contrôleur d'Etat qui, placés auprès de ces sociétés, disposent d'un droit de veto ; la comptabilité doit être conforme au plan comptable général ; les fonds dont l'entreprise dispose sont déposés au Trésor, etc.

Ce texte de 1953 a surtout servi pour les interventions sur les marchés agricoles. C'est ainsi qu'ont été constituées la société interprofessionnelle du bétail et de la viande (SIBEV) et la société interprofessionnelle du lait et de ses dérivés Interlait, remplaçant l'ancien groupement national des produits laitiers. Les Pouvoirs publics ont pensé que le statut privé de ces organismes leur serait plus commode pour réaliser des opérations de nature commerciale. La Société Interlait a, par exemple, — été chargée par la convention du 8 juin 1955, d'exécuter ou de faire exécuter des contrats d'exportation ou d'importation de produits laitiers ;

— d'organiser ou, éventuellement, de réaliser des opérations d'importation ou d'exportation de produits laitiers ;

— d'exécuter ou de faire exécuter des opérations de stockage ou de report décidées par le gouvernement en vue de régulariser le marché des produits laitiers ;

— éventuellement d'effectuer au profit des professionnels les versements des sommes qui leur seraient dues à l'occasion de l'exécution de ces opérations.

Pour le reste, la convention se contente de reproduire les principales dispositions du décret de 1953. Il faut noter, sur le plan financier, que, jusqu'à la création du FORMA, des fonds spécialisés, tels le fonds d'assainissement du marché du lait ou des produits laitiers (Décret du 12 octobre 1954) ou celui du marché de la viande, ont pris en charge les dépenses résultant des opérations de régularisation des marchés en cause.

2^o) *Les autres organismes privés d'intervention.*

En dehors des sociétés créées sur la base du décret de 1953, d'autres organismes privés ont été chargés d'une mission interventionniste sur la base d'un

contrat conclu avec l'Etat³⁹. Il s'agit parfois d'organismes constitués sous la forme juridique d'associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 : l'association technique de l'importation charbonnière (A.T.I.C.), qui regroupe les représentants de tous les secteurs intéressés par l'importation charbonnière (sidérurgie, E.D.F., G.D.F., S.N.C.F.), s'est vu, par exemple, confier, par le règlement d'administration publique du 24 janvier 1948, un rôle d'intermédiaire obligatoire et exclusif pour l'importation de charbon ; et une convention est intervenue entre l'Etat et l'A.T.I.C. le 7 avril 1948 pour régler les modalités de cette intervention. Il s'agit aussi de sociétés régies par le droit commercial : on peut citer par exemple les sociétés de développement régional créées par le décret du 30 juin 1955 pour favoriser la mise en valeur des régions en incitant les capitaux privés à s'y investir, les sociétés financières pour le développement des territoires d'outre-mer (décret du 13 novembre 1956), les sociétés sahariennes de développement (ordonnance du 18 décembre 1958), les sociétés immobilières d'investissement qui ont remplacé le 15 mars 1963 les anciennes sociétés immobilières conventionnées créées par l'ordonnance du 24 septembre 1958, et enfin les sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural (SAFER), qui constituent le cas le plus intéressant. Sociétés d'économie mixte ayant le statut de droit privé, les SAFER ont été créées en vue d'acquérir des terres ou des exploitations agricoles librement mises en vente par leurs propriétaires, ainsi que des terres incultes destinées à être rétrocédées après aménagement éventuel. Le but des SAFER est d'améliorer les structures agraires, d'accroître la superficie des exploitations, de faciliter la culture et l'installation des agriculteurs. Un large contrôle des Pouvoirs publics sur la gestion de ces sociétés a été prévu par les textes constitutifs⁴⁰ : la majorité des sièges au Conseil d'administration est donné aux représentants des collectivités publiques et établissements publics, ainsi qu'aux organismes représentatifs du monde agricole et rural ; le ministre approuve l'élection du président et la nomination du directeur ; deux commissaires du gouvernement désignés, l'un par le ministre de l'Agriculture, l'autre par le ministre de l'Economie et des Finances, assurent une présence permanente de l'Etat au sein même de la société. Formellement, si un agrément — acte réglementaire — définit la zone d'action de la société, c'est une convention passée avec l'Etat qui précise ses obligations et les opérations auxquelles elle est tenue de procéder.

Ce dernier exemple montre qu'il est erroné de se baser exclusivement sur l'existence d'un contrat formel avec l'Etat pour affirmer que l'intervention de l'organisme privé considéré est décidée de manière concertée. Très souvent des organismes privés sont chargés de tâches interventionnistes sur la base d'un agrément donné par les Pouvoirs publics. C'est le cas par exemple des groupements de producteurs, reconnus par arrêté du ministre de l'Agriculture lorsqu'ils sont constitués soit pour améliorer la production, soit pour normaliser les relations avec une ou plusieurs parties contractantes pour l'écoulement des produits, soit pour régulariser les cours (article 14 de la loi du 8 août 1962), et des comités économiques agricoles, chargés d'harmoniser les disciplines de production, de commercialisation et de prix dans une région donnée et pour un même secteur de produits (article 15 de la loi du 8 août 1962). Dans le domaine économique, cette technique de l'agrément est d'utilisation très fréquente. Or, dans la mesure où l'agrément est la plupart du temps assorti, en contrepartie des avantages conférés au bénéficiaire, de diverses conditions, on passe insensiblement à une forme quasi contractuelle. L'agrément est le résultat d'une véritable négociation entre l'Administration qui l'accorde et l'organisme qui le sollicite. Par l'agrément, l'Administration peut tout à la fois charger un organisme privé

39. Il n'est évidemment pas question ici de faire une analyse exhaustive de ces organismes.

40. Décret du 14 juin 1961, loi du 8 août 1962, ord. du 23 septembre 1967.

de tâches d'intervention et déterminer les formes et les conditions de cette intervention en la soumettant à divers contrôles. La marge devient alors très étroite entre le contrat et l'agrément, et si celui-ci reste juridiquement un acte réglementaire et unilatéral, pratiquement il relève de l'idée de concertation tout autant qu'un contrat stricto sensu.

b) *La nature des contrats.*

Si on laisse de côté le problème particulier des agréments concertés, qui relèvent de la théorie classique des actes administratifs unilatéraux, la nature juridique des contrats à finalité interventionniste peut être déterminée sans grande difficulté. Il faut appliquer à ces contrats, qui sont passés par l'Etat avec des organismes privés pour faire assurer par ceux-ci une intervention économique, la théorie générale des contrats administratifs. On sait qu'est contrat administratif, celui qui, passé par une personne publique, ou par un particulier pour le compte d'une collectivité publique, contient des clauses exorbitantes du droit commun ou fait participer directement le cocontractant à l'exécution même du service public. Dans la plupart des contrats à finalité interventionniste, on trouve ces deux derniers éléments associés. Les controverses sont grandes en droit administratif sur la notion de clause exorbitante⁴¹. Mais quelle que soit le type de définition — large ou étroite — retenu, les contrats que nous avons étudiés sont toujours inspirés par des considérations de droit public et ils donnent à l'Administration des pouvoirs importants de contrôle. Par ailleurs, et surtout, ces contrats, par hypothèse même, font participer directement la personne privée à la gestion du service public, puisque l'organisme privé a pour fonction de prendre en charge le service public interventionniste. Les contrats à finalité interventionniste ont donc, dans tous les cas, le caractère de contrats administratifs. Et c'est très logiquement que le Conseil d'Etat s'est prononcé en ce sens, en qualifiant de contrats administratifs un contrat qui associait étroitement un certain nombre d'entreprises au service public du ravitaillement par le stockage de beurre⁴² et un contrat par lequel les services de ravitaillement avaient confié à des organismes privés le soin de répartir des farines entre les utilisateurs⁴³. Il s'agit là d'une jurisprudence constante et sans équivoque⁴⁴.

La nature du service public assuré par la personne privée est sans influence sur la qualification du contrat de délégation. Il est vrai que l'organisme privé aura tantôt à accomplir, ou à faire accomplir, des opérations de stockage, de vente, d'achat — ce qui relève plutôt d'une mission industrielle et commerciale —, tantôt à édicter des actes de réglementation — ce qui est davantage caractéristique d'un service administratif —. Mais ceci est dépourvu de conséquence sur le contrat passé avec les Pouvoirs Publics, car ce contrat réalise une délégation du service public. Or ce type de contrat, appelé par certains « concession contractuelle administrative⁴⁵ » est, d'après la jurisprudence « Epoux Bertin », administratif quelles que soient ses clauses et surtout quel que soit le caractère, industriel et commercial ou administratif, du service public objet de la concession⁴⁶.

41. G. Vedel, « Remarques sur la notion de clause exorbitante », *Mélanges Mestre ; Péquignot, « Théorie générale du contrat administratif »*, thèse Montpellier, 1945, pp. 61 et ss ; A. de Laubadère, « *Traité théorique et pratique des contrats administratifs* », 1956, t. 3, p. 100.

42. C.E. 27 mai 1957, Artaud R., p. 350.

43. C.E., 14 novembre 1958, *Ministre des affaires économiques / Union meunière de la Gironde*, J.C.P., 1958, II, 10.895. Note Liet-Veaux.

44. Voir aussi : C.E. 13 juillet 1961, *Compagnie havraise de navigation à vapeur*, R., p. 490 ; 6 octobre 1961, *Fédération nationale des huileries métropolitaines*, R., p. 544.

45. R. Chapus, « Le service Public et la Puissance publique », R.D.P., 1968, p. 264.

46. Voir aussi sur ce point, J. Chevallier, « Le service public », 1971, p. 68.

L'octroi de compétences interventionnistes à des organismes privés, soit par le biais d'un contrat, soit la technique de l'agrément, exprime au plus haut point l'impératif de collaboration étroite des personnes publiques et des personnes privées qui s'impose dans le domaine économique. Sur le plan juridique, c'est un des signes les plus caractéristiques de la diversification des gestionnaires des services publics. L'Etat pourrait parfaitement intervenir lui-même dans le secteur concerné ; il se juge techniquement mal outillé pour procéder à cette intervention. Il pourrait aussi confier à des organismes publics personnalisés, le soin d'intervenir ; mais il préfère faire appel, dans les cas étudiés, à des organismes conservant un statut privé, bien qu'en fait celui-ci soit assez factice en raison de l'importance de leurs missions et de l'étendue des contrôles qui pèsent sur eux. Le statut privé permet plus de souplesse dans l'organisation et dans la gestion. Il s'agit là d'une manifestation particulièrement révélatrice des formes actuelles prises par le démembrement de l'Administration.

La prise en charge par les personnes privées de la mission d'intervenir, aux lieu et place des Pouvoirs publics, dans un secteur donné, illustre bien la complexité des problèmes posés par l'encadrement du développement dans un système libéral. Dans la mesure où cette prise en charge résulte de négociations menées avec les Pouvoirs publics, on peut y reconnaître sans hésitation une illustration de l'économie concertée. Mais elle manifeste aussi la renonciation des Pouvoirs Publics à assumer eux-mêmes directement des tâches d'intervention. Les personnes privées sont censées être plus qualifiées pour mener à bien ces tâches, et le simple exercice par l'Etat de pouvoirs de contrôle sur leur activité paraît plus conforme à sa mission traditionnelle. Sous cette forme, l'économie concertée manifeste une certaine répugnance de l'Etat à intervenir en tant que tel dans la vie économique.



B) La contribution des personnes privées à la réalisation des objectifs interventionnistes.

Les problèmes d'interventionnisme peuvent être appréhendés à plusieurs degrés, à plusieurs stades. D'abord, à l'origine, il convient de définir les objectifs qui seront poursuivis ; puis en un second temps, il faut répartir les compétences à fin d'intervention et préciser les modalités qui seront adoptées pour mener celle-ci à bien ; enfin, au niveau le plus concret — celui qui nous intéresse ici —, c'est la réalisation effective de l'intervention qui est opérée. La participation des personnes privées à cette réalisation présente des caractères assez différents suivant l'étendue et la nature des pouvoirs dont disposent les Pouvoirs publics. Ou bien les Pouvoirs publics sont dotés de pouvoirs précis d'intervention et la passation de contrats avec les personnes privées n'est qu'un moyen d'atteindre l'objectif fixé ; ou bien les Pouvoirs publics cherchent seulement à assurer un développement économique harmonieux, et l'utilisation de procédés de négociation est destiné à inciter les personnes privées à adopter un comportement conforme à cette exigence.

1) Les contrats à objet interventionniste.

Il s'agit ici des contrats par lesquels une personne publique, ou une personne privée qui a reçu de l'Etat des compétences d'intervention, réalise l'opération qui lui a été confiée. La spécificité de ces contrats par rapport aux contrats à finalité interventionniste est nette : ils ne visent plus à confier au co-contractant la mission d'intervenir dans un secteur économique donné, mais ils effectuent concrètement l'intervention. Celle-ci pourrait être réalisée, et elle se réalisait normalement dans le temps, par l'édition d'actes administratifs de

réglementation ; mais les Pouvoirs publics ont renoncé, pour les raisons que nous avons évoquées, à utiliser systématiquement ce procédé réglementaire et ils préfèrent recourir à la technique contractuelle qui permet d'intéresser les partenaires privés à l'opération projetée et qui met en œuvre de réelles procédures de négociation.

a) *Le domaine des contrats.*

Ces contrats à objet interventionniste sont, du fait même de leur finalité, étroitement spécialisés : c'est par exemple l'achat ou le stockage de certaines denrées, c'est l'octroi d'avantages matériels ou fiscaux en échange du développement des exportations etc. Ce caractère spécialisé implique une certaine compétence technique de la part de la personne qui les passe, et en général les contrats à objet interventionniste proviennent d'organismes publics ou privés, investis d'une mission étroite et spécifique. Cependant ce n'est pas toujours le cas. Les collectivités territoriales peuvent réaliser une intervention directe dans le domaine économique par le biais de contrats conclus avec des personnes privées. Si l'Etat préfère d'ordinaire recourir à la médiatisation d'organes spécialisés, les collectivités locales utilisent assez fréquemment cette possibilité, dans le cadre de la compétence qui leur est reconnue par la jurisprudence en matière économique : c'est ainsi qu'elles peuvent chercher à favoriser par la technique contractuelle l'implantation d'industries locales, l'attribution d'une subvention compensant alors les dépenses d'investissement engagées par la société co-contractante⁴⁷. Par ailleurs les services exploités en régie sont souvent obligés de faire appel à la collaboration des personnes privées : jusqu'en 1953, par exemple, la régie des alcools passait des contrats avec les distillateurs pour la fourniture d'alcools à l'Etat, la loi du 11 juillet 1953 ayant mis fin cependant à ce système contractuel en provoquant la résiliation des contrats en cours⁴⁸.

Les Pouvoirs publics sont en général secondés, pour l'exécution des tâches interventionnistes, par des établissements publics. Cette diversification des organismes publics dotés de compétences interventionnistes est logique et souhaitable : elle manifeste l'adaptation de l'action administrative aux problèmes particuliers posés par les différents secteurs concernés. Certains de ces établissements publics — l'Institut des vins de consommation courante, l'Institut des appellations d'origine, le Conseil national du commerce extérieur — remplissent la mission qui leur est confiée par l'édition de dispositions réglementaires. D'autres procèdent tantôt par la voie réglementaire, tantôt par la voie contractuelle, et cette double compétence recoupe la distinction de leurs activités administratives et de leurs activités industrielles et commerciales. Ce sont des établissements à double visage qui utilisent la technique contractuelle lorsqu'il s'agit pour eux d'accomplir une tâche industrielle ou commerciale. Parmi ces établissements, on peut d'abord citer l'office national interprofessionnel des céréales qui a remplacé le 30 septembre 1953 l'ancien office du blé créé par la loi du 15 août 1936. L'O.N.I.C. possède d'une part diverses attributions administratives — participation à la fixation du prix des céréales, répartition des céréales, contrôle des organismes stockeurs, orientation de la production — et d'autre part des compétences précises d'intervention sur le marché ; il est chargé de procéder, suivant les besoins et les nécessités du moment, à des opérations d'achat, de vente et de stockage. Et il exerce cette dernière activité essentiellement par la voie de conventions passées avec des organismes privés, par lesquelles ceux-ci s'engagent à acquérir, exporter ou stocker divers quantités et qualités de céréales. Le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés

47. C.E. 29 juin 1966, « Société pour le traitement industriel des bois et l'équipement de la montagne », A.J.D.A., 1966, p. 563 et ss.

48. C.E. 2 mai 1958, « Distillerie de Magnac-Laval », A.J.D.A., 1918, p. 282.

agricoles constitue le second exemple intéressant de ce type d'établissement public. Succédant en 1961 au Fonds spécial créé pour orienter les marchés agricoles, le FORMA a pour fonction, non seulement de préparer les décisions gouvernementales relatives aux interventions de l'Etat sur les marchés agricoles, mais encore de les exécuter en intervenant directement sur les marchés agricoles. Pour remplir cette mission, il passe lui aussi des contrats avec des organismes privés. Dans les deux cas, les contrats passés par le FORMA et par l'O.N.I.C. sont des contrats à objet interventionniste, qui ont pour rôle de réaliser concrètement une opération d'intervention.

Des organismes privés enfin, qui ont reçu par voie contractuelle de l'Administration la mission d'intervenir en matière économique, peuvent eux-mêmes passer des contrats avec d'autres personnes privées pour la réalisation de cette mission. On se trouve en présence, dans ce cas, d'une cascade de contrats, les uns à finalité interventionniste, les autres à objet interventionniste, qui se situent à deux stades différents du processus interventionniste. La plupart des organismes qui ont ainsi bénéficié d'une délégation de compétence des Pouvoirs Publics, utilisent à leur tour la technique contractuelle. En général, la convention qu'ils ont passée avec les Pouvoirs publics leur laisse le choix d'assurer directement la mission qui leur est confiée ou de faire appel à la collaboration d'autres personnes privées : c'est ainsi que le décret de 1953 autorise les sociétés interprofessionnelles à avoir recours aux deux pratiques, et la société « Interlait », aux termes de la convention de 1955 à la possibilité « d'exécuter ou de faire exécuter » les contrats d'exportation et d'importation de produits laitiers ou les opérations de stockage de ceux-ci. Cependant, le soin d'effectuer concrètement l'opération est de préférence confié à des professionnels ou à des organismes agricoles. Cette technique est tout à fait comparable à celle qui est appliquée par les établissements publics dont la finalité est similaire ; le FORMA et la Société « Interlait », par exemple, non seulement ont une mission comparable, mais encore réalisent celle-ci par les mêmes procédés contractuels. Compte tenu des contrôles très voisins qui pèsent sur chacun des deux organismes, on a l'impression que la différence de statuts qui les séparent, résulte du hasard ; elle ne s'explique certainement pas, de toute façon, par une raison logique. Or cette différence entraîne de graves conséquences sur le plan juridique.

b) *La nature des contrats.*

Là encore, il convient d'appliquer aux contrats à objet interventionniste les critères habituels de définition du contrat administratif pour dégager leur nature juridique. Mais le problème devient beaucoup plus complexe que dans le cas précédent, car si les contrats à finalité interventionniste sont toujours passés par une personne publique, il n'en va pas de même pour les contrats à objet interventionniste. Et ceci ne peut manquer d'avoir des répercussions, dans la mesure où la jurisprudence reste attachée au critère organique pour la définition du contrat administratif.

1°) *Si c'est une personne publique* qui a passé le contrat de réalisation des objectifs interventionnistes, la présence de clauses exorbitantes du droit commun suffit à imprimer à ce contrat le caractère administratif. En effet, même si ce contrat se rattache à l'exécution d'un service public industriel et commercial, le co-contractant de la personne publique n'est jamais un usager du service mais un tiers, un fournisseur de prestations, et donc le bloc de compétence établi au profit des tribunaux judiciaires ne s'applique pas. La notion de clause exorbitante n'est pas très claire en droit administratif ; les définitions anciennes se caractérisaient par leur étroitesse : la clause exorbitante était celle « qu'on ne peut pas rencontrer dans les contrats entre particuliers » ou celle « qui a pour objet de conférer aux parties des droits et de mettre à leur charge des obligations étrangers par leur nature à ceux qui sont susceptibles d'être librement consentis par quiconque dans le cadre des lois civiles et commerciales ». Mais

à ces définitions étroites, la jurisprudence tend à substituer des définitions larges : la clause exorbitante est maintenant celle « qui attribue à la Puissance Publique une prérogative exorbitante du droit commun », celle « qui est inspirée par les considération et les buts propres du droit public ». Seulement ces définitions larges ont l'inconvénient d'être imprécises et de se caractériser par leur « impressionnisme ». Si certaines clauses suffisent à emporter sans hésitation la conviction — une clause de résiliation unilatérale⁴⁹ ou la référence à un cahier de clauses et conditions générales⁵⁰ par exemple —, en revanche d'autres sont d'interprétation beaucoup plus délicate ; lorsqu'on se trouve en présence de clauses qui confèrent à l'autorité administrative des pouvoirs de contrôle, de direction ou de surveillance sur son co-contractant, le doute est permis. La jurisprudence exige que ces pouvoirs aillent au-delà d'une simple tutelle et manifestent l'existence d'un droit de regard de l'administration sur la manière dont le contrat sera exécuté. Mais l'appréciation est assez subjective... En fait cependant, dans la plupart des contrats d'interventionnisme, on constate la présence de clauses nettement exorbitantes du droit commun : les personnes publiques font figurer en effet dans ces contrats des dispositions qui leur donnent des moyens efficaces de contrôler le respect des obligations consenties par les industriels⁵¹.

En revanche, le critère de la participation directe à l'exécution même du service public est certainement inutilisable à ce niveau du processus interventionniste. Ici, il ne s'agit plus de faire participer un organisme privé à l'exécution du service public, mais d'exécuter une opération d'intervention. Il n'y a pas en l'espèce de concession de service public : ce n'est pas la personne privée co-contractante qui reçoit la mission par exemple de faciliter les opérations d'exportation de produits agricoles. L'organisme public ne délègue pas sa fonction propre, mais il se contente de passer des contrats pour réaliser la mission qui continue de lui incomber. Comme le disait M. Liet-Veaux, la délégation de service public ne pousse pas « le retour au régime féodal jusqu'au lien de sous-suzeraineté ». Le degré de concrétisation des objectifs interdit par ailleurs de considérer qu'une nouvelle délégation de service public a lieu. En soi stocker des produits ou développer ses exportations n'est pas accomplir une mission de service publics ; ce qui l'est, c'est la responsabilité de la régularisation des marchés. O, l'entreprise en cause n'est pas investie de cette responsabilité. Ce n'est pas parce qu'une société accepte de s'implanter dans un département qu'elle prend en charge le développement régional ; et le contrat qui la lie au département n'a donc le caractère administratif que s'il contient une clause exorbitante⁵². Cette solution logique a semblé être remise en cause par le Tribunal des Conflits dans l'arrêt du 24 juin 1968, « Sociétés d'approvisionnements alimentaires⁵³ ». Dans cet arrêt en effet, le Tribunal des Conflits a connu le caractère administratif aux contrats passés par le FORMA, non parce que ceux-ci contiendraient des clauses exorbitantes, mais parce qu'ils « ont pour objet l'exécution même du service public » dont le FORMA est investi. D'après cette formulation, il semble que le rattachement étroit à la mission de service public suffise à imprimer aux contrats un caractère administratif, même si le co-contractant ne participe pas directement à l'exécution même du service public. De même que certains organismes

49. T.C. 26 février 1965, Société du vélodrome du Parc des Princes, R.D.P., 1965, p. 1170, note Waline.

50. C.E. 17 novembre 1967, Roudier de la Brille, A.J.D.A., 1968, p. 98.

51. C.E. 10 mai 1963, Société coopérative agricole de production « La Prospérité fermière » R.D.P., 1963, p. 598.

52. C.E. 29 juin 1966 précité. Le contrat est qualifié en l'espèce de contrat administratif parce qu'il contient une clause interdisant à la Société de vendre son entreprise pendant un délai de quinze ans.

53. D. 1969, p. 116 note Chevallier.

exécutent leur mission de service public en édictant des actes de réglementation, le FORMA remplit la fonction qui lui est assignée en passant des contrats avec des sociétés privées. Dans les deux cas, il y a un lien indissoluble avec le service public. Cette solution très extensive n'a pas été confirmée par la jurisprudence depuis cette date, ce qui tend à faire penser qu'elle s'expliquait par les circonstances particulières de l'espèce.

2^o) *Si c'est une personne privée qui a passé le contrat de réalisation des objectifs interventionnistes, il est apparemment beaucoup plus difficile de conférer au contrat dont s'agit le caractère administratif*⁵⁴. Sans doute, la jurisprudence administrative a-t-elle parfois reconnu à des contrats passés entre deux personnes privées la nature juridique de contrats administratifs en se basant sur l'idée de mandat. Dans la mesure où une des parties au contrat agit pour le compte d'une autorité administrative, le contrat peut relever du droit administratif. Dans l'arrêt Artaud du 27 mai 1957, le Conseil d'Etat a par exemple retenu cette solution en relevant que les contrats passés par l'ancien groupement national des produits laitiers étaient conclus au nom de l'Etat pour les besoins du service public du ravitaillement. Mais cette exception est logique puisque la personne privée qui a passé le contrat s'efface alors juridiquement derrière son mandant, qui a, lui, la qualité de personne publique. Il s'agit en fait d'une confirmation du critère traditionnel, suivant lequel il ne peut y avoir de contrat administratif que si un, au moins, des co-contractants a un statut de droit public. Cette solution a été confirmée avec quelque éclat dans un arrêt récent⁵⁵ : les contrats passés par la Société « Interlait » ont été qualifiés par le Tribunal des Conflits de contrats de droit privé, malgré des conclusions contraires du commissaire du gouvernement Kahn. M. Kahn voyait deux motifs différents d'adopter la solution inverse : d'abord, la Société « Interlait » pouvait parfaitement être considérée comme simple mandataire du ministre des Finances et du ministre de l'agriculture, en se référant à la jurisprudence Artaud⁵⁶ ; ensuite et surtout, l'exigence de la présence d'une personne publique au contrat devient de plus en plus anachronique dans l'état actuel du droit administratif : la Société « Interlait » accomplit les mêmes opérations que le FORMA, et cependant son statut de droit privé conduit à la soumettre à un droit fondamentalement différent dans son inspiration. Or, la compétence administrative ne se limite plus au contentieux de l'activité des personnes publiques : la jurisprudence admet par exemple que les personnes privées peuvent faire des actes administratifs unilatéraux ; on ne voit pas pourquoi elles se voient refuser la possibilité de passer des contrats.

Ces arguments n'ont pas ébranlé le Tribunal des Conflits, qui a préféré se rallier à la solution orthodoxe : sauf exceptions très limitatives, il ne peut y avoir contrat administratif quand deux personnes privées sont en présence. On peut se féliciter de cette fidélité apparente au critère organique⁵⁷, mais l'illogisme de cette jurisprudence est évident si l'on se rappelle que dans la plupart des autres branches du droit administratif, les critères matériels sont aujourd'hui prédominants. Le maintien du critère organique dans un domaine isolé de l'activité administrative ne se justifie guère et il est en l'espèce assez mal venu. Le droit ne coïncide pas avec la réalité économique : suivant que l'Administration

54. Voir J.-F. Prévost, « A la recherche du critère du contrat administratif (la qualité des contractants) », R.D.P., 1971, p. 831 et ss.

55. T.C. 3 mars 1969, Préfet de Paris c/ Société « Interlait », A.J.D.A., 1969, p. 307 et ss. Concl. Kahn : note de Laubadère.

56. Jurisprudence particulièrement pertinente en l'espèce, puisqu'on sait que la société « Interlait » a succédé au groupement national des produits laitiers en cause dans l'affaire Artaud.

57. P. Sabourin, « Peut-on dresser le constat de décès du critère organique en droit administratif français ? », R.D.P., 1971, pp. 589 et ss.

a recours à un organisme privé ou à un établissement public pour remplir la même mission interventionniste, l'accomplissement de cette mission sera soumis au droit privé ou au droit public, alors que les problèmes posés sont tout à fait similaires.

L'analyse des contrats à objet interventionniste reste, malgré tout, relativement simple à faire, dans la mesure où ces contrats entrent dans le cadre classique de l'utilisation de la technique contractuelle par les Pouvoirs publics. En revanche, dans d'autres hypothèses, la référence contractuelle est beaucoup plus imprécise et la collaboration des personnes privées à la réalisation des objectifs interventionnistes a tendance à s'opérer en dehors des catégories juridiques traditionnelles.

2) Les quasi-contrats d'incitation.

L'apparition de ces quasi-contrats d'incitation est un des éléments les plus caractéristiques de l'évolution du droit administratif résultant de la diversification des procédés d'interventionnisme en matière économique. Au lieu d'utiliser les pouvoirs de réglementation dont elle dispose, l'autorité administrative préfère négocier avec les personnes privées pour les amener à prendre conscience des problèmes qui se posent et à accepter volontairement une certaine discipline pour assurer le maintien d'un certain taux d'expansion. Certains administrés sont devenus des partenaires avec lesquels l'Etat traite et dont l'accord est nécessaire pour assurer la croissance équilibrée de l'économie. Cette évolution peut être appréciée de deux façons différentes. Dans un sens positif, on est en droit de penser qu'elle correspond à un double impératif psychologique et technique et qu'elle représente un affinement des techniques d'intervention publique dans la vie économique ; dans un sens négatif, on peut au contraire estimer que le recul de la technique réglementaire correspond à un certain affaiblissement de l'Etat, à un certain déclin de son autorité : l'Etat n'abdique-t-il pas en reconnaissant l'existence de pouvoirs économiques privés avec qui il convient de discuter ou de négocier, faute d'être en mesure d'imposer sa volonté ? La vérité est sans doute entre ces deux points de vue. Le recours à ces procédés de négociation, c'est surtout l'apparition d'une vision réaliste des rapports économiques dans une société libérale et capitaliste ; c'est la prise de conscience et l'aveu que dans une telle société, l'Etat est nécessairement limité dans son action par l'existence de puissances économiques. Il peut bien commander, donner des ordres ; ces commandements et ces ordres ne seront obéis que si les agents économiques acceptent de les respecter par la prise de conscience de leur bien-fondé. Dans cet esprit, le recours aux procédés d'incitation négociés, c'est un aveu de modestie de l'Etat.

L'utilisation de ces procédés pose cependant un problème juridique difficile à résoudre. La mutation des techniques d'intervention ne s'est pas accompagnée d'une mutation comparable des catégories juridiques, et la qualification de ces formes nouvelles est ambiguë : s'agit-il de véritables contrats ou s'agit-il de mesures unilatérales déguisées ? Nous avons dit que le terme de « concertation » ne caractérise pas un type d'actes juridiques mais une modalité d'élaboration et de réalisation de l'action administrative : les actes concertés peuvent prendre tantôt l'aspect contractuel, tantôt l'aspect unilatéral. L'emploi du qualificatif de « quasi-contrat » — qui n'entraîne aucune conséquence précise et spécifique sur le plan juridique — est seulement destiné à montrer que, par delà les différences formelles, un élément commun caractérise tous ces actes au niveau de leur mode d'élaboration.

Si ces quasi-contrats d'incitation sont très variés par leur objet, ils poursuivent tous la même finalité : ils visent à faire accepter par une personne privée une certaine attitude moyennant la promesse d'un avantage. Cette idée générale est susceptible de se réaliser de manière très différente : l'attitude exigée est

tantôt l'accomplissement de certaines opérations, tantôt le maintien des prix à un certain niveau ; l'avantage obtenu en contrepartie sera modulé en fonction de l'objet du contrat.

a) *L'orientation de l'activité économique.*

L'activité économique peut être orientée à deux niveaux distincts : ou bien, des conventions particulières favorisent l'application des objectifs interventionnistes dans le cadre individuel des entreprises ; ou bien des conventions générales déterminent le développement global de secteurs d'activité. La seconde formule tend à prendre de plus en plus d'importance.

1°) *Les conventions particulières* peuvent être synthétisées autour de plusieurs modèles, dont l'apparition est située en général de manière très précise. La technique des lettres d'agrément, créée par la loi du 12 septembre 1940, est une des premières formules retenues. Il s'agissait à l'époque de remédier à la pénurie en développant certaines fabrications. L'Administration délivrait aux industriels qui acceptaient de fabriquer des produits de remplacement exigés par les circonstances, des lettres qui leur ouvraient les crédits de la caisse nationale des marchés. En contrepartie de l'obligation de fabrication qu'ils décidaient d'accepter, les industriels bénéficiaient de l'aide de l'Etat. Après la fin de la guerre, la technique a subsisté pour faciliter la reconstruction et la reconversion des usines. Mais la procédure est devenue aussi plus formaliste : l'exigence d'un décret pour déterminer le bénéficiaire et le montant de la garantie explique le déclin progressif des lettres d'agrément, surtout utilisées pour le stockage de produits alimentaires.

La formule des quasi-contrats pour l'exécution du Plan⁵⁸, apparue en 1960 avec le plan intérimaire, est d'un intérêt beaucoup plus grand en raison de la diversité des situations qu'elle recouvre. D'après ce Plan intérimaire, « l'Etat est disposé à passer avec les constructeurs de biens d'équipement des quasi-contrats rassemblant pour le financement de programmes précis d'investissements et de productions jugés nécessaires, les ressources et éventuellement les aides les plus appropriées. Pour les quasi-contrats qui seront ainsi établis, l'Etat pourra s'engager à faciliter à bonne date les opérations financières nécessaires à l'exécution du programme et à consentir dans le cadre des textes actuellement en vigueur, certains avantages financiers. En contrepartie, les industriels s'engageront à réaliser les programmes d'investissements, de recherche et de production qui auront été définis d'un commun accord ». En contrepartie de l'engagement de se conformer aux objectifs du Plan, les entreprises privées pouvaient bénéficier d'avantages financiers divers. C'est un système intéressant étant donné l'extension possible de son domaine d'application : l'utilisation générale de la formule pourrait donner un moyen spécifique, et non dénué d'efficacité, d'exécution des objectifs définis dans le Plan. La nature juridique de ces quasi-contrats a été controversée. Apparemment, l'Etat et les industriels privés prennent des engagements réciproques ce qui est bien le signe du contrat. En fait cependant, cette réciprocité est assez factice : l'Administration ne prend pas d'engagements précis ni, sur le plan du contenu ni sur le plan des délais ; il s'agit d'une simple « promesse de comportement », selon la formule de F. Batailler. Le quasi-contrat lui-même ne produit pas d'effets de droit : c'est lorsque l'Administration exécutera son engagement par le biais d'un acte unilatéral, que l'entreprise privée aura de véritables droits à faire valoir à son encontre. Le quasi-contrat n'est donc qu'une procédure de négociation, illus-

58. B. Mercadal, « Le IV^e Plan et le droit commercial », R.T.D.C., 1964, p. 345 ; F. Batailler, « Une nouvelle technique d'économie concertée ; les quasi-contrats pour l'exécution du Plan », R.S.L.F., 1964, p. 363 ; E. Arrighi de Casanova, « Les quasi-contrats du Plan », Dt social 1965, p. 341 ; Khalil, « Le dirigisme économique et les contrats », 1966.

trant l'idée de concertation, mais n'entraînant par elle-même aucune conséquence décisive.

Les « contrats fiscaux ⁵⁹ » constituent la troisième branche de ces conventions de réalisation des objectifs interventionnistes. Ils consistent en l'octroi de réductions ou d'exonérations d'impôts en contrepartie de l'adoption d'une certaine attitude. Si la technique des réductions et exonérations d'impôts est classique en droit fiscal, en revanche c'est seulement depuis le IV^e Plan qu'elle est devenue un procédé d'incitation économique basé sur un accord entre les Pouvoirs publics et les personnes privées. Là encore la marge paraît étroite entre le « contrat » fiscal, dont la nature contractuelle est pour le moins douteuse, et l'agrément fiscal qui est souvent assorti de conditions, et pratiquement les deux catégories se confondent la plupart du temps. Cependant le « contrat » fiscal implique l'idée de négociations entre les Pouvoirs publics et les entreprises privées alors que l'agrément, au sens strict, résulte d'un mode d'élaboration plutôt unilatéral. Sur le plan formel, aucune différence n'oppose ces deux procédés. Les contrats fiscaux n'ont de contractuel que le nom ; il serait d'ailleurs contraire aux principes du droit français qu'un droit régalien comme celui de lever l'impôt puisse être limité par des stipulations contractuelles. Ces pseudo-« contrats » entraînent purement et simplement l'application à une entreprise déterminée d'un régime fiscal prévu par la loi et les règlements, ce qui amène à les considérer comme des actes-conditions. Et si le législateur les a parfois expressément qualifiés de « conventions passées avec l'Etat » (loi du 27 décembre 1963), il s'agit d'une erreur de langage dépourvue d'effet pratique. L'utilisation de la technique fiscale comme moyen d'incitation économique peut être constatée actuellement dans tous les secteurs importants. Elle permet en particulier d'encourager le développement régional, la promotion des exportations, les recherches scientifiques et techniques, le regroupement et la concentration des entreprises industrielles ou des exploitations agricoles. Ce dernier objectif est le plus important ; il est atteint par diverses techniques, au nombre desquelles figure l'institution de sociétés conventionnées « pour le développement de l'industrie, du commerce et de l'agriculture ». Créées par une ordonnance du 4 février 1959, ces sociétés ont pour but l'adaptation des petites et moyennes entreprises au marché commun. Il s'agit de permettre à de petites entreprises de constituer une filiale commune pour adapter la production au marché commun. Dans la convention qu'elle passe avec les Pouvoirs publics, la société s'engage à effectuer dans une période de trois ans des investissements matériels d'établissement de services communs et des investissements intellectuels destinés à lancer des actions communes. En contrepartie, l'Etat lui accorde des avantages fiscaux très importants et éventuellement des prêts sur fonds publics à moyen et long terme.

Ces trois types de conventions particulières n'épuisent évidemment pas la matière. En marge de ces modèles, l'Etat peut s'entendre avec une entreprise privée pour l'inciter à accomplir une opération précise sous réserve de l'octroi d'une aide financière. Ces accords sont très proches des contrats à objet interventionniste ; seuls l'absence de formalisme et leur caractère plutôt incitatif amènent de leur donner une place spécifique. Il s'agit par exemple des encouragements à exporter pour obtenir des devises et rééquilibrer la balance des paiements et des aides financières attribués aux entreprises qui acceptent de se décentraliser.

2°) *Les conventions sectorielles* sont beaucoup plus intéressantes car elles visent à encadrer et à rationaliser le développement de tout un secteur de la vie économique, qui, pour des raisons structurelles ou conjoncturelles, a un par-

59. G. Timsit, « Les contrats fiscaux », D. 64 I, p. 15 ; G. Tournié, « Les agréments fiscaux », 1970.

culier besoin de l'encouragement et de l'assistance de l'Etat. L'Etat n'a plus en face de lui des entreprises individualisées, mais les représentants des entreprises de tout un domaine d'activité ; l'effet des accords est, dans ces conditions, sans commune mesure avec l'impact que peuvent avoir les conventions précédentes. Ce type de conventions est appelé à un grand développement étant donné l'étendue de leur sphère d'application : il est utile pour l'Etat de négocier avec des partenaires dotés d'un certain poids économique et de leur laisser le soin de répercuter les décisions prises. Cependant, les conventions sectorielles impliquent une organisation verticale et corporative de l'économie qui n'est réalisée encore que très partiellement. Pour le moment, deux conventions-cadre importantes ont été conclues dans la sidérurgie et dans l'informatique.

La convention sur la sidérurgie a été signée le 29 juillet 1966 par M. Michel Debré et Jacques Ferry, président de la chambre syndicale de la sidérurgie. Conclue pour la durée du V^e Plan, cette convention engageait l'Etat et tout le groupe de l'industrie sidérurgique. L'Etat acceptait de consentir à la sidérurgie des prêts du F.D.E.S. à un taux intéressant (3 % pendant cinq ans, 4 % pendant les vingt années suivantes) à concurrence de 2,7 milliards de francs, de faciliter le lancement des emprunts de la sidérurgie, d'assurer à des taux assez bas l'approvisionnement en combustible, une subvention étant attribuée aux charbonnages pour leur permettre de faire face au déficit consécutif à ce prix bas. En échange, la sidérurgie s'engageait à réaliser des investissements importants, de l'ordre de 10 milliards de francs, pour augmenter la capacité de production de l'industrie sidérurgique française et à rationaliser l'utilisation des installations industrielles en construisant à l'avenir des installations de taille supérieure, en améliorant les structures par des regroupements et fusions, et en reconvertissant certaines usines ainsi qu'une partie du personnel. Une commission de contrôle présidée par le commissaire général du Plan et un comité consultatif étaient chargés de suivre l'application de la convention. Les résultats de ce texte ont été assez satisfaisants, les concentrations entre d'une part Usinor-Lorraine-Escaut et d'autre part Wendel-Sidelor en ayant constitué une des premières applications concrètes. C'est la première fois que l'Etat essayait ainsi de moderniser un secteur essentiel par la voie contractuelle.

Bien que se présentant de manière différente, la convention du 13 avril 1967 a eu une importance comparable dans le secteur de l'informatique. Signée par quatre ministres et huit sociétés, cette convention, dite « Plan Calcul », a déterminé les conditions dans lesquelles allaient se faire, en France, le développement et l'exploitation de l'informatique. Créée à ce moment, la compagnie internationale pour l'informatique (C.I.I.) a pris l'engagement, en échange d'une aide financière de l'Etat chiffrée de 650 millions de francs, de construire une gamme de calculateurs (IRIS), de former des techniciens pour la mise en œuvre du « Plan-Calcul », de fixer son établissement de préférence en province, de se soumettre enfin au contrôle du délégué à l'informatique. Cette convention a été renouvelée récemment. Au comité interministériel pour la politique industrielle du 8 janvier 1971, la décision a été prise par le gouvernement de soutenir financièrement tout au long du VI^e Plan, la C.I.I. Non seulement les résultats de la C.I.I. ont été jugés satisfaisants, mais encore, et surtout, le maintien de l'aide de l'Etat est apparu nécessaire en raison des délais d'amortissement des sommes investies par la C.I.I. et des frais occasionnés par la location d'ordinateurs. La deuxième convention liant l'Etat et la C.I.I. a été signée le 2 août 1971, après des négociations qui ont duré plusieurs mois. Par cette convention, valable jusqu'au 31 décembre 1975, l'Etat s'engage à « prolonger, en l'amplifiant quelque peu » l'effort fait en faveur de la C.I.I., l'aide financière étant portée d'ici 1975 à 700 millions de francs. De son côté, la C.I.I. s'engage à « concevoir, réaliser et commercialiser un ensemble de systèmes informatiques à usage universel » développant et prolongeant la gamme actuelle des calculateurs IRIS. Les sociétés mères acceptent, pour leur part, de mettre à la disposition de la

C.I.I. « les moyens matériels, humains et financiers nécessaires à l'accomplissement de sa mission » ; c'est ainsi que le capital de la C.I.I. a été porté à 133 millions de francs le 9 juillet 1971 et qu'une société de crédit-bail (CILOMI) a été créée pour donner à la C.I.I. les moyens financiers de procéder à la location de ses ordinateurs.

b) *L'encadrement des prix.*

La substitution empirique d'un système conventionnel de réglementation des prix au régime autoritaire de blocage des prix établi par l'ordonnance du 30 juin 1945⁶⁰ est une illustration très caractéristique du développement des procédés d'incitation. Les insuffisances du régime autoritaire et unilatéral sont apparues très vite : de multiples dérogations ont dû être concédées et la nécessité de procéder à d'incessants ajustements d'un niveau sans cesse dépassé dans la pratique a montré de façon évidente l'échec du système. Le recours à des procédures de négociation dans une matière qui paraissait relever au premier chef de la police économique manifeste bien le changement actuel des formes de l'interventionnisme.

1°) *Les contrats de stabilité et les contrats de programme*⁶¹ ont été, successivement, les bases d'une politique conventionnelle des prix. En 1963, les textes du 12 septembre et du 20 novembre avaient interdit, dans le cadre du Plan de stabilisation, les augmentations de prix de tous les produits industriels et de certains services ; le résultat recherché — à savoir briser l'inflation — ayant été obtenu, une adaptation de ces textes s'imposait : tout en conservant l'objectif de stabilité, et sans en revenir au libéralisme antérieur, il semblait possible d'autoriser des ajustements de tarifs. Le moyen imaginé en mars 1965 a été d'offrir aux entreprises industrielles d'adhérer à des engagements, dits « contrats de stabilité », souscrits par les représentants qualifiés des branches professionnelles. C'était étendre, de manière empirique, car aucun texte réglementaire n'est intervenu, le procédé contractuel ou plus exactement conventionnel au domaine des prix. Les entreprises adhérant à ces engagements pouvaient, à condition de maintenir les prix à un niveau raisonnable — le niveau moyen des prix restant inchangé —, bénéficier de dispenses de blocage des prix. L'accueil a été d'abord assez froid ; puis les entreprises ont vu dans cette procédure un moyen d'échapper au blocage et de récupérer par des hausses sur certains produits l'équivalent des baisses sur les autres. Le premier contrat de stabilité a été relatif aux prix sur les appareils ménagers, secteur fort touché par le ralentissement de la conjoncture ; puis dix-neuf contrats de stabilité ont été passés en 1965, trente-huit en 1966, huit seulement en 1967, car la formule des contrats de stabilité était alors relayée par la technique des contrats de programme.

Institués par l'arrêté du 9 mars 1966, les contrats de programmes se fondent sur l'idée que, si l'expérience des contrats de stabilité a réussi, il faut aller plus loin, dépasser l'objectif de « pédagogie de la stabilité » et encourager les entreprises à adapter leurs structures aux conditions de la concurrence pour éviter « l'alternance cyclique de la liberté inflationniste et du blocage ». L'arrêté propose aux entreprises, pour la durée du V^e Plan, une libération complète et immédiate de leurs prix, à condition qu'elles souscrivent un contrat de programme par lequel elles s'engagent, d'une part à respecter les orientations du Plan, d'autre part à se soumettre à un examen périodique et bilatéral, par l'Administration et la profession, non seulement de leurs prix, mais aussi de la situation générale de leur entreprise. Ce système a été bien accueilli par les indus-

60. On sait que cette ordonnance pose le principe du blocage des prix au niveau atteint à la date du 1^{er} septembre 1939...

61. Voir J. Dutheil de La Rochère, « Le régime conventionnel des prix : engagements de stabilité et contrats de programme », A.J.D.A., 1967, p. 579 ; P.C. et G.M., « La politique des prix et les contrats de programme », R.A., 1967, p. 437 ; G. Farjat, op. cit., pp. 199-200.

triels qui y ont vu un progrès vers la libération intégrale des prix : cinquante-sept contrats de programme ont été conclus jusqu'en juin 1967. Les entreprises exclues du régime contractuel se trouvaient soumises, soit aux dispositions de l'arrêté de blocage du 12 septembre 1963, soit à une réglementation individuelle.

Le système des contrats de programme a évolué sous la pression des circonstances et il n'a pas rempli pleinement son objectif qui était de régulariser les fluctuations des prix. A deux moments différents, le gouvernement a été contraint d'infléchir leur régime. D'abord, à la fin de 1968, l'aspect contraignant des contrats de programme a été renforcé : jusqu'alors chaque entreprise décidait unilatéralement d'adhérer aux contrats de programme ; l'accord de l'autorité administrative est désormais exigé. De plus le contrôle du gouvernement sur la manière dont les entreprises exécutent leurs engagements a été accentué et une procédure d'exclusion du régime contractuel des entreprises qui ne respectent pas leurs obligations a été prévue. Ensuite, après la dévaluation d'août 1969, le jeu des contrats de programme a été écarté jusqu'au 15 septembre au bénéfice d'un blocage complet des prix. Après cette date, les prix sont restés fortement encadrés et le retour au dispositif existant a été très progressif. De nouvelles règles ont rendu obligatoire pour les entreprises le dépôt de leurs barèmes de prix avant toute modification et un mois au moins avant leur mise en application ; la publicité des prix a été organisée ; la densité des contrôles a été accrue, des sanctions pécuniaires pouvant atteindre les entreprises fautives. Le 12 mai 1970, M. Giscard d'Estaing annonçait cependant le retour au libre jeu des contrats de programme par la levée successive des contraintes par secteur. Mais la crise monétaire internationale d'août 1971 est venue remettre en cause le régime ancien.

2°) *Les contrats anti-hausse*, créés en septembre 1971, sans abolir le système des contrats de programme, ont sensiblement infléchi le contenu de ceux-ci. Dans une allocution du 9 septembre, M. Chaban-Delmas annonce une réforme des combats de programme pour renforcer la lutte contre la hausse des prix : le gouvernement va proposer aux entreprises industrielles et commerciales des contrats antihausse d'une durée de six mois, avec des objectifs précis, chiffrés ; en contrepartie, l'Etat renoncera à toute augmentation des tarifs publics pendant cette période. A l'expiration des six mois, un bilan sera fait. De nouveaux objectifs et de nouveaux moyens seront définis pour la période suivante. Suivant M. Chaban-Delmas, le gouvernement entend écarter l'idée d'un retour au blocage des prix et étendre sa politique contractuelle : mais « le recours à la contrainte » se justifiera « si l'appel à la raison n'a pas été étendu ».

Les entreprises ont ainsi le choix entre l'acceptation de ces contrats ou le blocage intégral des prix, alternative qui n'en est pas une, compte tenu de l'inégalité des termes. Le 14 septembre, après quelques discussions, le patronat accepte de s'associer, bon gré mal gré, à la lutte contre la hausse des prix. Formellement, le caractère conventionnel du système sera attesté par un échange de lettres entre MM. Giscard d'Estaing, ministre de l'Economie et des Finances, et Huvelin, président du C.N.P.F. Dans sa lettre du 15 septembre, M. Giscard d'Estaing rappelle la hausse exagérée des prix des produits industriels. Pour enrayer cette hausse, le gouvernement compte sur l'appui des organisations patronales et syndicales : aux efforts qu'il est décidé à faire pour éviter que ne s'accroissent les charges pesant sur l'économie, doit répondre selon lui un engagement des entreprises permettant de ramener à 0,2 % le rythme mensuel de hausse des produits manufacturés ; en six mois, la hausse de ces produits ne doit pas dépasser 1,5 %. Cela signifie qu'au niveau de chaque branche industrielle couverte par un contrat de programme, un accord particulier définisse le rythme de hausse admissible pendant ces six mois. Le Comité national des prix appréciera en fin d'année les résultats de l'effort entrepris. M. Giscard d'Estaing souligne pour terminer « l'importance qui s'attache à la réussite de

l'action concertée que nous engageons ensemble ». Le 16 septembre, M. Huvelin fait part à M. Giscard d'Estaing de la volonté du C.N.P.F. de s'associer à l'exécution de ce plan ; il s'agit d'un effort considérable demandé aux entreprises, mais le C.N.P.F. apprécie que « pour atteindre le résultat recherché, un effort volontaire des entreprises paraît devoir être plus efficace que les décisions autoritaires de l'Administration », y voyant là une première étape vers la liberté des prix.

Après cet échange de lettres, illustrant l'idée de concertation, c'est un arrêté du 16 septembre qui a établi le système ; formellement, cet arrêté a le caractère unilatéral, mais pratiquement il provient d'une négociation : c'est un acte concerté, un quasi-contrat. Selon son article 2, « jusqu'au 15 mars 1972, les conditions dans lesquelles les entreprises qui bénéficient du régime de la liberté contractuelle pourront déterminer leurs prix, sont fixées par des accords conclus dans le cadre de chaque contrat de programme. Ces accords préciseront l'objectif de prix à respecter jusqu'au 15 mars 1972... » ; et l'article 3 précise qu'à défaut d'accord, ou en cas de manquement aux dispositions des accords, les prix sont bloqués au jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté. Après cette date, les représentants des grands secteurs professionnels — textiles, chimie, métallurgie — vont négocier avec le ministre des finances le détail de leurs contrats.

Les contrats anti-hausse comportent en fait un triple engagement : la limitation à un taux maximum de 1,5 % de l'augmentation des prix des produits manufacturés et la définition des moyens propres à assurer le respect de cet objectif ; le maintien des marges de distribution de ces mêmes produits au niveau actuel ; le maintien, jusqu'à la fin de la période, des niveaux de prix atteints à la fin de 1971 par les prestations de service dans le cadre des conventions en vigueur. De son côté, le gouvernement accompagnera cet effort de stabilité en veillant à ce qui n'intervienne aucune décision nouvelle d'augmentation des tarifs publics ou des charges susceptibles d'accroître les coûts de production des entreprises. Les accords se substituent pendant une période de six mois aux obligations ou aux engagements contraires résultant des contrats de programme ; ceux-ci ne sont pas supprimés mais mis à l'écart et remplacés provisoirement par ces nouveaux accords. En cas d'absence d'accord, les entreprises devront déposer leur barème de prix auprès de l'Administration chaque fois qu'elles voudront obtenir l'autorisation de relever leurs tarifs. Les entreprises qui refusent les contrats anti-hausse sortent automatiquement du régime des contrats de programme.

Le résultat des contrats anti-hausse, un mois après leur entrée en vigueur semble assez satisfaisant. Si la confédération des petites et moyennes entreprises a refusé le 15 septembre de s'associer aux contrats anti-hausse compte tenu des limites étroites des variations de prix autorisées et de la durée des engagements, cette abstention n'est pas trop grave dans la mesure où la plupart des petites et moyennes entreprises adhèrent en même temps au C.N.P.F. Fin octobre 1971, la moitié des entreprises industrielles ont déjà donné leur accord, et la majorité des commerçants ont accepté de limiter leurs marges bénéficiaires. Les contrats anti-hausse se sont adaptés à la diversité des situations et des secteurs concernés. Le taux de 1,5 % fixé est dans tous les cas un taux maximum. Certains secteurs doivent se contenter d'une hausse inférieure ; il en est ainsi pour l'équipement ménager (+ 0,7 %) et pour la chimie (+ 0,75 %). D'autres branches, comme les industries mécaniques n'ont droit à aucune augmentation. La stabilité de ces secteurs n'autorise pas un dépassement du taux de 1,5 % dans d'autres. Disposant d'un certain contingent de hausse, les secteurs de l'industrie doivent respecter un calendrier pour les utiliser. Plusieurs engagements imposent une stabilité presque absolue des prix jusqu'au 31 décembre ; d'autres accords permettent des hausses par étapes. Enfin, les pourcentages d'augmentation autorisés par les Pouvoirs publics portent sur les secteurs d'activité ; c'est

aux entreprises de les répartir entre leurs produits.

La nature des conventions relatives aux prix a été contestée. Une chose est certaine, c'est qu'il ne s'agit pas de contrats au sens classique du terme. D'abord l'engagement de l'Administration ne résulte pas de l'accord avec les particuliers mais d'un acte unilatéral. Le contrat de programme vaut comme promesse d'une décision ultérieure, puisque ce seront des arrêtés particuliers qui dérogeront au principe du blocage des prix ; ensuite les particuliers n'ont pas une obligation de résultat ; enfin, l'Administration reste maîtresse de son pouvoir sur les prix, qui est une compétence de police, relative à l'ordre public économique, et relevant de son pouvoir discrétionnaire : en matière de police, on sait que l'Administration ne peut se lier par un engagement contractuel. S'il peut y avoir dans ces actes une partie contractuelle — les clauses qui définissent à la charge de l'une ou l'autre partie des obligations précises et individualisées —, ces actes ne sont donc pas de véritables contrats. Ce sont seulement des actes concertés résultant d'une négociation entr l'autorité administrative et les particuliers.

On voit donc que les actes par lesquels les personnes privées contribuent à la réalisation des objectifs interventionnistes sont de nature juridique variée. Tantôt il s'agit de véritables contrats : c'est le cas des lettres d'agrément, des conventions-cadre et en général de tous les contrats de réalisation proprement dite des objectifs interventionnistes ; mais tantôt aussi ces actes, d'apparence contractuelle, n'ont pas en réalité — soit en totalité, soit en partie — le caractère juridique de contrats : ainsi les quasi-contrats d'exécution du plan, les contrats fiscaux, les contrats de programme ou les contrats anti-hausse ne rentrent pas dans le moule contractuel. Devant une telle différence de régime d'actes qui sont en fait très proches, certains auteurs, tel M. Vasseur, ont proposé une refonte des catégories juridiques traditionnelles et particulièrement une « déromanisation » du contrat permettant de donner aux conventions d'incitation la nature contractuelle. En fait, cette solution n'est pas très satisfaisante et ne reflète évidemment pas l'état du droit positif. On ne voit d'ailleurs pas logiquement pourquoi il faudrait absolument donner une expression juridique unique à la notion de concertation. La concertation, répétons-le, illustre seulement une modalité d'élaboration et de réalisation de l'action administrative : elle s'applique au processus de formation des décisions administratives. Et rien ne s'oppose à ce qu'elle caractérise aussi bien les décisions prises unilatéralement par l'autorité administrative que les contrats. Il était même certainement souhaitable que tous les actes administratifs, quelle que soit leur nature juridique apparente, soient concertés, résultent de consultations et de négociations préalables. Le rapprochement de la forme unilatérale et de la forme contractuelle qui en résulterait ne peut être que salutaire. L'action administrative dans son ensemble devrait être concertée ; l'interventionnisme économique est seulement à la pointe d'une évolution souhaitable, et peut-être irréversible.

**

La réalisation des objectifs interventionnistes passe donc par la collaboration étroite des agents économiques concernés. Si les Pouvoirs publics vont parfois jusqu'à se décharger sur les personnes privées du soin d'intervenir à leur place dans la vie économique, ils ont toujours besoin de leur contribution quand il s'agit de faire respecter concrètement les impératifs du Plan. En raison des principes libéraux qui dominent la vie économique française, seule la concertation, initiant les personnes privées aux exigences d'un développement économique équilibré et les associant à sa réalisation, peut introduire un facteur d'ordre, de cohérence et d'efficacité.

**

Le contraste entre la pratique de la concertation au niveau de la détermination des objectifs interventionnistes et au niveau de leur réalisation est saisissant et, en lui-même, très instructif. Il s'explique aisément. Au stade de la réalisation, la concertation est une exigence technique : les Pouvoirs publics sont obligés d'y recourir sous peine de perdre toute possibilité d'influencer réellement la marche de l'économie. Au stade du Plan en revanche, la concertation est seulement une exigence politique : techniquement, la consultation des représentants des professions est utile, mais elle n'est pas indispensable et elle nuit souvent à la cohérence des objectifs. La planification concertée est avant tout un moyen d'assurer une ébauche de démocratie économique. On ne peut s'étonner dès lors des distorsions qui se produisent entre ces deux aspects de la concertation. Techniquement contraints de collaborer avec les personnes privées quand il s'agit d'appliquer les décisions de politique économique, les Pouvoirs publics n'y sont obligés, lors de l'élaboration du Plan, que s'ils croient aux vertus de la démocratie économique. Le caractère fictif de la concertation pratiquée actuellement en France au sein des organismes du Plan manifeste, dans ces conditions, la répugnance des Pouvoirs publics à associer étroitement les forces économiques à l'élaboration de la politique de développement. L'application en ce domaine du principe de la concertation ne manquerait d'avoir des conséquences importantes sur la conception même du rôle de l'Etat dans la vie économique.

Octobre 1971.
