



HAL
open science

Le plan B., Dr. adm., 2020, n° 10, Focus, alerte 124.

Christophe Roux

► **To cite this version:**

Christophe Roux. Le plan B., Dr. adm., 2020, n° 10, Focus, alerte 124.. Droit administratif, 2020.
hal-03006066

HAL Id: hal-03006066

<https://hal.science/hal-03006066>

Submitted on 13 Jun 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le Plan B

(*Droit Administratif* n° 10, Octobre 2020, alerte 124)

Focus par Christophe ROUX professeur de droit public - directeur de l'EDPL (EA 666), université Jean-Moulin – Lyon 3

D. n° 2020-1101, 1er sept. 2020, instituant un haut-commissaire au plan : JO 2 sept. 2020, texte n° 1

En France, les institutions ne meurent jamais ; quant aux politiques chargés de les incarner, il ne faudrait certainement pas les enterrer trop vite. C'est peut-être à cette double conclusion que beaucoup ont pu parvenir à la lecture du décret du 1er septembre 2020 par lequel le Premier ministre a ressuscité le haut-commissariat au Plan – confié quelques jours plus tard à François Bayrou – laissant préfigurer le renouveau du « Plan » à la française. Phénix du droit public économique, l'institution (autant que le dess(e)in dont elle a la charge) semblait avoir définitivement vécue. À la fin des années 1990, les plus éminents auteurs de la matière hésitaient « même à en parler » encore (*P. Delvolvé, Droit public de l'économie : Dalloz, 1998, § 65. – V. aussi A.-S. Mescheriakoff, Droit public économique : PUF, 1995, § 171 et s.*) ; ils furent d'ailleurs les derniers à y consacrer des développements substantiels. Quand aujourd'hui la thématique n'est pas rayée des index, elle semble, dans la doctrine contemporaine, reléguée à l'histoire du droit de cette jeune matière : tombé « en désuétude », frappé « d'obsolescence », à « l'abandon » (*V. respectivement J.-Ph. Colson et P. Idoux, Droit public économique : LGDJ, 9e éd., 2018, § 820. – J. Chevallier, L'État post-moderne : LGDJ, 4e éd., 2014, p. 62. – S. Nicinski, Droit public des affaires : LGDJ, 7e éd., 2019, § 332*), le Plan finissait de se consumer, ce que l'histoire confirmait. Parent (fort) éloigné du modèle soviétique, la planification « à la française » avait résisté à son origine vichyste pour devenir rien de moins qu'un mythe gaulliste, avec sa cohorte de réussites *made in France* (TGV, filière nucléaire, Concorde...). Servi par quelques grands noms (Jean Monnet puis Pierre Massé, entre autres...) et autant de formules bien senties (le plan ou « l'antihasard » ; le plan comme « réducteur d'incertitudes »...), le plan allait toutefois connaître un déclin progressif à partir des années 1970, les versions « de crise » se substituant bientôt à celles « de croissance » des Trente glorieuses. Remis au goût du jour dans les premières années mitterrandiennes, la loi du 29 juillet 1982 (*AJDA 1982, p. 577, étude H. Jacquot*) offrant un cadre rénové à cette vénérable institution devait pourtant constituer l'ultime chant du cygne : végétant, le dernier plan envisagé (il aurait été le 12e de la lignée) allait finalement être laissé en jachère durant sa préparation, courant 1997. Huit ans après, le décret du 6 mars 2005 officialisait la disparition du Commissariat au Plan et sa substitution par le Centre d'analyse stratégique (CAS) lequel, 7 ans plus tard, devenait lui-même « France Stratégie », l'agence ayant eu, en peu de temps, l'occasion de se distinguer par ses propositions « farfelues » (*Immobilier : Maignon recale un rapport « farfelu » de France Stratégie : liberation.fr, 12 oct. 2017*). Au gré de cette fresque historique rapidement dépeinte, la nouvelle (préfigurée dès le 15 juillet dernier dans le discours de politique générale de Jean Castex) de cette rénovation n'a pas tardé à susciter son lot de commentaires, rouvrant ainsi un chapitre du droit public économique que l'on croyait clôt.

Les premières observations, à dominante politique, ont souvent consisté à épingle le choix du futur haut-commissaire (lequel n'aura pas le luxe de s'installer à l'Hôtel de Vogüe, historique lieu de villégiature du commissariat au plan ... l'immeuble de prestige ayant été – comme (trop) d'autres – cédé par l'État fin 2018, ce qui en dit long sur la figure de l'État-modeste avec lequel le haut-commissaire devra composer). À la suite d'autres, il sera certes loisible de s'interroger sur la réalité du renouvellement de la classe politique et sur le maintien, durant ce mandat présidentiel, du jeu

de chaises musicales entre les évincés successifs du gouvernement (il aurait été sans doute trop ironique de proposer à un centriste le poste – vacant – d'ambassadeur des pôles...) ; d'aucuns ont pu regretter, encore, que l'on confie le poste à un édile actuellement mis en examen, la présomption d'innocence vivant des temps troublés. Sur le terrain juridique, ressusciter ce haut-commissariat a surtout été perçu comme un (mauvais) tour de passe-passe, permettant à l'actuel maire de Pau de ne pas souffrir la règle du cumul des mandats, les fonctions municipales et ministérielles ne pouvant se conjuguer. C'est sur le terrain démocratique que la critique s'est amplifiée, le seul rattachement administratif et financier du haut-commissaire au secrétariat général du Premier ministre (*D. n° 2020-1101, 1er sept. 2020, art. 4*) marquant de fait une distanciation assez nette vis-à-vis de la représentation nationale ; encore faudra-t-il se satisfaire que le haut-commissariat n'ait pas été placé dans l'orbite de la Présidence de la République, comme il en fut visiblement question un temps. Certains ont surtout raillé la reviviscence d'une institution fleurant bon la naphthaline : d'OSS 117 à l'étudiant en droit du début des années 2000, du souvenir vivace de René Coty jusqu'au dernier balbutiement du minitel, c'est en effet toute une mythologie datée que semble vouloir exhumer l'exécutif. Filant à l'excès la métaphore guerrière et la thématique sous-jacente de la reconstruction depuis la crise sanitaire (*V. J. Chevallier, Le basculement vers une économie de guerre : Le club de juristes, en ligne, avr. 2020*), le locataire de Maignon – auto-estampillé « gaulliste social » – a sans doute trouvé dans le Plan un symbole à la hauteur du rôle ambitieux qu'il entend conférer à l'État. De ce point de vue, nul doute que la thématique du « retour de l'État » dans la sphère économique alimentera les discussions, sa récurrence ayant aussi le mérite de démontrer qu'il s'en est autant, et tout aussi régulièrement, évadé. À l'instar d'un « Retour de Martin Guerre » (*D. Vigne – réal. –, 1982*), l'on avoue toutefois peiner à déterminer son identité réelle, au gré des fourmillants qualificatifs (État-dirigiste, État-pilote, État-régulateur, État-pompier, État-intermittent de l'économie...) que la doctrine a pu proposer, sauf à privilégier l'idée temporellement disruptive selon laquelle, en se ralliant de nouveau à la doctrine planiste, l'État postmoderne aurait déposé les armes devant l'État pré(-)historique.

Il faut convenir que le scepticisme vis-à-vis de l'entreprise de planification se ravive à mesure qu'on relit la litanie, dressée par la doctrine, des facteurs explicatifs de son déclin. L'un des premiers consiste à souligner la décontextualisation idéologique progressive des plans : même si libéralisation et planification peuvent faire bon ménage, comme un habitué de ces colonnes l'a parfaitement démontré (*F. Blanc, Libéralisation et planification : RFDA 2017, p. 76*), il demeure que dans une économie mondialisée, ouverte vers l'extérieur, il est particulièrement délicat « de dégager les lignes d'une évolution dont bien des éléments échappent au pouvoirs publics nationaux » (*P. Delvolvé, préc., § 272*) ; déjà surestimée à l'époque, la capacité d'influence, voire la mainmise de l'État sur les opérateurs privés relève aujourd'hui de la gageure, les souverainetés fiscales étant par exemple quotidiennement défiées par certaines multinationales. Le déclin des entreprises publiques coupe également l'État des quelques courroies de transmission dont ils disposaient autrefois. Il faut encore admettre que, historiquement, la planification porte une idéologie de la croissance qui n'est plus forcément dans l'air du temps, même si une inflexion environnementale se chargerait de la faire reverdir, en lui conférant une nouvelle acceptabilité (*V. France Stratégie, La planification : idée d'hier ou piste pour demain ?, 17 juin 2020 : consultable sur www.strategie.gouv.fr*). La doctrine s'accorde en deuxième lieu sur le caractère intrinsèquement (re)centralisateur de la planification, ce qui du reste, tend à brouiller le message politique porté par l'actuel pensionnaire de Maignon, promoteur d'une « France des territoires ». Déclinons à l'échelon régional, les contrats de plan État-région (CPER) ont en effet toujours eu pour but - et pour résultat - de faire adhérer les entités régionales aux stratégies de l'État en région, plutôt que l'inverse (*O. Gobin, Loi et contrats dans les rapports entre collectivités publiques : Cah. Cons. const. 2004, n° 17, p. 95*), sauf à admettre que ces plans regardaient déjà moins en direction de Paris que de Bruxelles. La contrainte issue du droit de l'Union européenne, précisément, constitue en dernier lieu la limite sans doute la plus sérieuse au renouveau de la planification nationale : intrinsèquement porteuse de discriminations, celle-ci s'inscrit *de facto* dans

une logique de patriotisme économique qui ne peut plus avoir cours dans un espace où la concurrence est libre, égale et non faussée ; le nécessaire respect des critères de convergence, autant que la surveillance des trajectoires budgétaires étatiques (*via* le respect des objectifs budgétaires à moyen terme, imposé par le Pacte de stabilité et de croissance) achèvent de convaincre de la mise sous tutelle des leviers nationaux ; c'est ce qu'illustre, là encore, le cas des CPER dont la temporalité (à partir de la génération 2009-2013) a été calquée sur celle des fonds d'aides européens (FEDER, FEAGA et FEADER) auxquels ils sont désormais inféodés.

Resterait enfin à faire état des maux dont toutes les planifications, générales comme sectorielles (V. par ex., en matière énergétique, *Ch. Barthélémy et M. Devidex, Planification et programmation dans le droit de l'énergie : retour des vieux démons ou du bon sens ? : Énergie – Env. – Infrastr. 2020, dossier 23*), sont affectées. Le premier se loge dans leur tendance extensive, presque tentaculaire, la multiplication des finalités qu'elles entendent poursuivre ayant pour effet, au contact de considérations secondaires, de diluer les objectifs prioritaires. À cet égard, l'article 1er du décret susvisé fait figure de cas d'école, confiant au haut-commissaire le soin d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux « démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels ». À ce programme copieux, s'ajoute par ailleurs le foisonnement des acteurs invités à y participer. Si le haut-commissaire ne disposera pas de sa propre administration, on aurait quelque mal à évoquer l'idée de coquille vide : il bénéficiera du concours de France Stratégie (une centaine d'agents, son directeur étant *de facto* placardisé), elle-même en charge de coordonner les travaux d'une pluralité d'institutions (Conseil d'analyse économique ; [...] d'orientation pour l'emploi ; [...] d'orientation des retraites ; haut conseil pour le Climat...). À ces dernières doivent être additionnées par ailleurs les Assemblées qui, de près ou de loin, ont vocation à intervenir dans l'entreprise de planification (tel le CESE, en vertu de l'article 70 de la Constitution) et/ou d'évaluation (tel le Parlement, en vertu des articles 24 et 47-2 de la Constitution, d'aucuns jugeant qu'il remplit mal sa mission : V. M.-O. Peyroux-Sissoko, *L'évaluation des politiques publiques de l'article 47-2 de la Constitution, l'échec de la revalorisation du Parlement : RDP 2019, p. 1242*). Autant dire que l'élan béarnais devra être ferme et particulièrement convaincu pour mener collectivement ces multiples joueurs sur le même parquet. Quant au second écueil, il réside tout entier dans la normativité pour le moins relative des plans, leur statut juridique ayant fait l'objet d'abondantes – et inextricables – discussions doctrinales (V. entre autres, *H. Jacquot, Le statut juridique des plans français : LGDJ, 1973*). Actes « indicatif », « souple », « concerté », « collectif », « à procédure » selon la typologie fouillée proposée par Pierre Delvolvé (*préc.*, § 280 et s.), les plans « à la française » n'ont, malgré « l'ardente obligation » résultant de leur adoption, jamais emprunté le chemin de la contrainte, au moins au stade de leur exécution. Il semble en aller de même au sujet des CPER dont la nature (pseudo) contractuelle « n'emporte aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des opérations qu'il[s] prévoi[en]t » (*CE, 25 oct. 1996, n° 169557, Assoc. Estuaire Ecologie*), même si l'engagement de la responsabilité de l'État reste, semble-t-il, ouvert. Comment pourrait-il en aller autrement ? Si l'on a pu théoriser avec panache l'existence d'un « droit administratif de l'aléatoire » (*A. Haurion, in Mél. Louis Trotabas : LGDJ, 1970, p. 197*), le Conseil constitutionnel devait retenir au sujet des lois de planification qu'elles ne peuvent ni lier le législateur, ni aboutir à lier le gouvernement pour l'avenir en lui adressant une injonction, chacun restant libre de défaire le lendemain ce qu'il a entrepris la veille (*Cons. const., 17 janv. 1979, n° 72-102 DC, Loi portant approbation d'un rapport sur l'adaptation du VIIe Plan . – Cons. const., 27 juill. 1982, n° 82-142 DC, Loi portant réforme de la planification*).

Ces quelques éléments auraient de quoi décourager ; tout juste la tentative de réhabilitation du plan ressortirait-elle du registre du « discours », la promotion d'un « État-stratège » autorisant une re-légitimation de son rôle (*J. Chevallier, L'État-stratège, in Mél. Pierre Birnbaum : Fayard, 2007, p. 372*) : le plan ne serait plus alors, comme ailleurs, qu'un simple exercice de style, révélateur d'une pensée cohérente, ordonnée, mais théorique. N'étant plus capable d'éviter les aléas mondiaux, sa seule

faculté résiderait dans le fait de « décider sans attendre de savoir » ce qui, dans le contexte sanitaire que nous avons connu, aurait – sans doute – déjà été profitable. Savoir, justement, impliquerait déjà que l'État, ce Léviathan informationnel, ne ménage pas ses efforts dans la collecte d'informations puis l'évaluation des politiques publiques, les marges de progression restant importantes selon la récente étude annuelle du Conseil d'État (*Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques : Doc. fr., 2020*). Ce tournant stratégique aurait encore le mérite de recentrer l'État sur son cœur de métier, ce dernier étant invité à conserver le pilotage des fonctions stratégiques pour mieux se délester des fonctions opérationnelles, même si l'on pourra gloser sur la pertinence d'un tel désajustement entre le politique et sa mise en action, d'une part, entre les fins et les moyens, d'autre part. De ce point de vue, et malgré les écueils retracés, la planification mérite probablement un bain de jouvence : de fait, il reste paradoxal que dans un monde toujours plus incertain, l'État ait (un temps) renoncé à sa mise en œuvre (*P. Delvolvé, préc., § 272*) ; cela l'est d'autant plus au regard des entreprises qui, de leurs côtés, « éprouvent plus que jamais le besoin d'une planification stratégique » (*J. Chevallier, L'État-stratège, préc.*). Quant aux caractères traditionnels des plans (indicatifs), ils pourraient voir demain leur juridicité mieux affirmée au gré des évolutions du contentieux administratif (*CE, sect., 12 juin 2020, n° 418142, GISTI : JurisData n° 2020-007983*), leur parenté avec les lignes directrices (déjà relevée : *V. A.-S. Mescheriakoff, Droit public économique, préc., § 184*) autorisant peut-être (sous réserve de leur reconnaître des effets notables) à réévaluer leurs conditions d'invocabilité et d'opposabilité. Autant dire que, si les plans « à réaction » (*S. Nicinski, Le plan de relance de l'économie : RFDA 2009, p. 273*), comme celui de relance de l'économie présentée le 3 septembre dernier, font aujourd'hui office de plans A, il existe quelques raisons de réinvestir les suivants dans l'ordre alphabétique, ceux à pro-vision(s) sur le long terme : prévenir et vacciner valent autant que guérir et remédier.