

LES NOUVELLES BASES JURIDIQUES DE LA PLANIFICATION SOCIO-ECONOMIQUE EN REPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE

Andrzej Borkowski, Adam Chelmoński

1. La réforme économique en Pologne amorcée en 1981 s'opère par voie d'importants changements dans les bases juridiques du fonctionnement de l'économie nationale. A côté des profondes réformes de système, les modifications apportées dans les dispositions en vigueur ont pour but d'élever le rang du droit réglementant l'organisation et le fonctionnement de l'économie nationale et, au moins partiellement, leur codification. La loi du 26 février 1982 sur la planification socio-économique ¹ remplit, entre autres, une telle fonction. Elle crée de nouvelles bases d'action des organes d'Etat et des organisations économiques dans le domaine de la planification, elle construit d'une manière complexe le système des plans économiques, elle établit des principes durables de l'élaboration de ces plans.

2. La publication d'un acte juridique uniforme ayant rang de loi constitue une nouveauté dans le système polonais du droit. L'état des bases juridiques de planification en vigueur jusqu'en 1982 était désordonné et fragmentaire. Il n'assurait pas la clarté, la stabilité et la certitude de l'ordre juridique dans ce domaine.

Une partie notable des dispositions en vigueur jusqu'en 1982, concernant la compétence des organes, la procédure et les méthodes de planification, n'était pas publiée. Les dispositions publiées n'englobaient que certains fragments détachés de la loi sur la planification économique. Le décret du 1^{er} octobre 1947 sur l'économie nationale planifiée², qui était jusqu'ici l'unique acte dans ce domaine, avait réellement perdu depuis longtemps sa force obligatoire. C'est pourquoi, outre les dispositions générales de la constitution et de la loi sur l'institution de la Commission de Planification près le Conseil des ministres — la plupart des actes nor-

¹ Dziennik Ustaw [Journal des Lois — cité ci-après: J. des L.], n° 7, texte 51.

² J. des L. n° 64, texte 373.

matifs concernant la planification provenait du Conseil des ministres ou du Président de la Commission de Planification près le Conseil des ministres³. C'était donc des actes juridiques de rang inférieur, se caractérisant par une grande instabilité. En résultat, la régulation juridique concernant un domaine si important, subissait constamment des transformations provoquant une dispersion permanente des dispositions⁴ ⁵. Dans la littérature du sujet apparaissaient même des opinions mettant en doute l'appartenance de certains de ces actes, aux sources du droit⁵. En tant qu'actes pour la plupart non publiés, c'est avec difficulté qu'ils pouvaient être soumis à un contrôle dans le processus de leur création ainsi qu'au contrôle de leur conformité aux autres dispositions du droit.

Le système de planification socio-économique, avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 février 1982, était constitué par des actes hiérarchiquement liés : plus l'étendue de la planification était étroite, plus le rang de l'acte correspondant dans la hiérarchie des plans économiques était inférieur.

Le point de départ dans le processus de planification étaient les conceptions préliminaires des plans perspectifs de développement de l'économie nationale ainsi que des plans économiques pluriannuels et annuels élaborés par la Commission de Planification près le Conseil des ministres.

Sur la base de ces conceptions préliminaires, le Conseil des ministres établissait les directives ayant un caractère obligatoire dans l'élaboration des projets de plans hiérarchiquement inférieurs (ministériels et locaux). A leur tour, sur la base des directives obtenues du ministère, les unions transmettaient leurs directives aux entreprises. Les entreprises, à l'appui de ces directives ainsi qu'à l'appui des indications de leurs plans pluriannuels, élaboraient les projets de plans technico-économiques annuels. Ces projets, avec les directives du ministre, servaient de base pour l'élaboration, par la centrale de l'union, du projet du plan économique annuel de l'union. Les projets de plans des unions constituaient à leur tour la base de l'élaboration des plans économiques nationaux par les ministres et la Commission de Planification près le Conseil des ministres.

Après l'adoption par la Diète du plan économique national, le Conseil

³ A. Chelmoński, *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową* [Les institutions de droit administratif dans la gestion de l'économie nationale], dans : *System prawa administracyjnego*, vol. IV, Wrocław 1980, p. 451.

⁴ R. Malinowski, *Ewolucja systemu planowania gospodarczego a charakter prawny planów gospodarczych* [L'évolution du système de planification économique et le caractère juridique des plans économiques]. « Państwo i Prawo », 1975, n° 2.

⁵ K. Strzyczkowski, *Zagadnienia ustawowej regulacji planowania gospodarczego* [Les problèmes de la régulation légale de la planification économique], « Państwo i Prawo », 1982, n° 1/2.

des ministres fixait l'étendue des directives pour les branches respectives, ensuite les ministères les transmettaient aux unions, et celles-ci aux entreprises les tâches du plan. Elles constituaient la base pour l'établissement définitif des plans économiques des unions et des entreprises. Comme il en résulte, la structure antérieure de planification en Pologne était basée sur la construction hiérarchique des plans ainsi que sur le caractère obligatoire des directives contenues dans les plans de l'échelon supérieur pour les sujets établissant les tâches du plan aux échelons inférieurs d'administration⁶.

3. L'entrée en vigueur de la loi du 26 février 1982 a amorcé une nouvelle étape, qualitativement différente, de développement du système de planification en Pologne. Dans la législation économique polonaise est apparu un acte ayant rang de loi, qui réunit en un ensemble presque tous les éléments essentiels de ce système. La loi prend aussi en considération les nouvelles solutions contenues dans d'autres actes juridiques réformant le système de gestion de l'économie nationale en Pologne, ce qui crée, comme il semble, des bases pour la durabilité et la cohérence du système de planification et du système de gestion.

La loi souligne le caractère planifié de l'économie basée sur le système économique socialiste, mettant en relief le plan central à côté du rôle accru des mécanismes de marché. Elle définit le but de la planification comme un ensemble d'actions devant conduire à l'accroissement du niveau matériel et culturel et de la qualité de vie de la société (art. 2). Renonçant à la liaison hiérarchique des plans de différents échelons, la loi formule les principes conférant une signification essentielle, dans le système de planification, au plan national quinquennal socio-économique, indiquant simultanément le caractère exécutif du plan annuel central. Elle introduit la règle d'une liaison étroite des plans matériels avec les plans financiers et de la conformité directionnelle des plans de différents échelons. Le trait fondamental du nouveau système de planification est son caractère social. La loi prévoit la participation à la création des plans ainsi qu'au contrôle de leur réalisation — des organes représentatifs de tous les échelons et des organes de l'autogestion. Les syndicats doivent participer dans le processus social de planification, réalisant une fonction inspiratrice et consultative, surtout en ce qui concerne la politique des revenus et des prix, les problèmes sociaux et les conditions de travail (art. 21). On assure la participation des associations créatrices et scientifiques ainsi que socio-professionnelles (art. 22). On confère une signification particulière à l'institution de la consultation sociale par voie de discussion au forum public et dans les mass media, sur les thèses et les projets des plans économiques

⁶ A. Chelmoński, *op. cit.*

(art. 22). Ainsi, la socialisation du processus de planification vise à ce que le plan exprime non seulement le niveau de satisfaction des besoins de la population, mais aussi sa volonté quant à la structure, le niveau et la méthode permettant d'atteindre les buts planifiés.

4. La loi précise strictement les compétences dans le domaine de la planification, définissant la Diète, les conseils du peuple, le Conseil des ministres en tant qu'organes adoptant les plans économiques, ainsi que le président de la Commission de Planification près le Conseil des ministres, les ministres, les voïvodes, les chefs de villes et de communes, et le président de la Banque Nationale Polonaise en tant qu'organes participant à l'élaboration des plans. Les compétences des organes respectifs en matière de planification à l'échelon de l'entreprise d'Etat et de la coopérative sont déterminées par des lois distinctes réglant la situation juridique de ces unités⁷. La loi sur l'autogestion du personnel de l'entreprise d'Etat attribue les compétences en matière d'adoption des plans pluriannuels de l'entreprise à l'assemblée générale des travailleurs de l'entreprise (art; 10) et les compétences en matière d'adoption du plan annuel de l'entreprise — au conseil des travailleurs⁸. Les plans de la coopérative sont adoptés par l'assemblée générale ou le conseil de la coopérative.

En comparaison avec la pratique antérieure, l'entrée en vigueur des dispositions de la loi élèvera sans nul doute le rôle des organes du pouvoir d'Etat, et surtout de la Diète, par l'accroissement de leur influence inspiratrice dans l'établissement des problèmes exigeant l'élaboration de plans perspectifs, en les autorisant à fixer le niveau maximal des fonds pour les investissements centraux et à déterminer l'endettement admissible envers l'étranger et, par l'élargissement de leur fonction de contrôle et d'appréciation⁹.

Il vaut également la peine d'attirer l'attention sur l'accroissement du rôle du président de la Banque Nationale Polonaise dans le domaine de la planification et du façonnement de la politique monétaire et de crédit de l'Etat ainsi que sur la précision des compétences du président de la Commission de Planification près le Conseil des ministres, en tant qu'organisateur du processus de planification. Le président de la Commission de Planification près le Conseil des ministres agit de concert avec le ministre des Finances et le président de la Banque Nationale Polonaise

⁷La loi du 25 septembre 1981 sur les entreprises d'Etat, J. des L. n° 24, texte 122 ; la loi portant Droit coopératif du 16 septembre 1982, J. des L. n° 30, texte 210.

⁸La loi du 25 septembre 1981 sur l'autogestion du personnel de l'entreprise d'Etat, J. des L. n° 24, texte 123.

⁹ Voir aussi R. Cwiertnia, *Planowanie społeczno-gospodarcze w warunkach reformy gospodarczej [La planification socio-économique dans les conditions de la réforme économique]*, « Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego », 1982, n° 4/5;

assure la conformité réciproque du plan socio-économique national et du plan central annuel avec les plans financiers et est responsable pour cette conformité.

Il y a lieu de souligner la limitation des droits de décision des ministres en matière d'établissement des tâches planifiées. Actuellement, les ministres, conformément à l'étendue de leur activité, effectuent les analyses des processus économiques et les pronostics de développement, présentent des propositions aux projets du plan socio-économique national et du plan annuel central, présentent des propositions d'application des instruments économiques, participent à la coordination internationale des plans et contrôlent l'exécution des décisions des organes d'Etat.

5. Conformément au système réformé de gestion de l'économie nationale en Pologne, la loi sur la planification socio-économique construit un système de plans prévoyant les genres suivants (art. 4) :

- les plans centraux (le plan perspectif, le plan socio-économique national, le plan annuel central — art. 8) ;
- les plans territoriaux (de voïvodies, urbains, communaux) ;
- les plans des entreprises et autres unités de l'économie socialiste ;
- les plans des unités budgétaires et autres unités organisationnelles d'Etat.

Il convient de rappeler que les plans financiers sont traités en tant que partie intégrale du système de planification économique, ce qui assure la conformité des plans réels avec les possibilités financières.

Le système des plans économiques présenté ici démontre la pleine réalisation du principe de planification dans toute l'économie nationale, aux échelons respectifs de gestion. La loi assurant le premier rang au plan socio-économique national (art. 10 et 11) n'enfreint pas l'autonomie, postulée dans les projets de la réforme, concernant l'adoption des plans territoriaux et des plans des entreprises ainsi que des autres unités économiques. Elle stipule que l'influence du plan central sur les entreprises s'exerce en tenant compte des dispositions de la loi sur les entreprises d'Etat, leur assurant l'autonomie et limitant radicalement l'imposition aux entreprises, par les organes de l'administration d'Etat, de tâches non prévues dans leur propre plan.

Comme on l'a indiqué plus haut, dans le domaine de la planification centrale, la loi distingue trois catégories de plans dépendamment de leur durée : les plans perspectifs d'une durée de dix ans et plus, les plans socio-économiques nationaux quinquennaux et les plans centraux annuels. Les plans centraux définissent la politique socio-économique de l'Etat, c'est-à-dire qu'ils fixent les buts, les proportions et les moyens de développement de l'économie nationale et déterminent les tâches sociales et économiques fondamentales avec indication des méthodes de leur réalisa-

tion (art. 7). Le plan socio-économique national est défini comme un acte fondamental en matière de gestion du développement de l'économie (art. 10) concrétisant les orientations du plan perspectif. Les dispositions de la loi définissent, d'une manière très détaillée, presque instructive, la structure du plan socio-économique national ainsi que le contenu de ses différentes parties.

Ainsi, la première partie du plan concerne les conditions essentielles du développement socio-économique ainsi que les orientations de la politique sociale à caractère national ; les moyens de réalisation de cette politique ; les informations pour les organes territoriaux, les entreprises et autres unités, dont surtout les prévisions de la production et de la répartition du revenu national ainsi que du rythme de développement et du degré de satisfaction des besoins sociaux, matériels et non matériels, les orientations et les principes de coopération avec l'étranger et surtout de coopération économique avec les pays du CAEM.

La deuxième partie du plan socio-économique national englobe les directives concernant les importants investissements à longs cycles de réalisation, à signification stratégique pour l'économie ; les programmes de recherches scientifiques et les tâches résultant des contrats internationaux ; les tâches liées à la défense du pays et à sa sécurité.

La troisième partie fixe les principes d'action et les instruments économiques servant à assurer l'équilibre économique et la coordination du plan. A cet endroit se manifeste particulièrement le changement essentiel dans les méthodes d'indication des directions d'action des unités de l'économie socialiste. Au lieu de la fixation directive des tâches pour ces unités, la loi impose en premier lieu l'application des instruments économiques par les organes de l'administration d'Etat et les banques sur la base des pouvoirs qui leur ont été attribués dans des lois distinctes et exceptionnellement, seulement, leur crée la possibilité d'imposer directement des tâches à ces unités, conformément à l'art. 54 de la loi sur les entreprises d'Etat.

La quatrième partie du plan socio-économique national a un caractère informatif et comporte des données concernant le façonnement de l'offre en carburant, en énergie, de l'approvisionnement en matières premières et matériaux, les prix sur les marchés mondiaux et sur le marché intérieur etc., qui sont indispensables dans la planification aux échelons inférieurs de gestion.

Le plan central annuel est traité dans la loi comme la concrétisation et le développement des orientations du plan socio-économique national à la lumière d'un discernement plus précis des conditions de leur réalisation. On y définit pour une période d'un an, les proportions fondamentales ainsi que les entreprises de la politique socio-économique servant à attein-

dre les objectifs sociaux à long terme et courants, (art. 11 al. 1). Le caractère supérieur du plan socio-économique national est souligné par la disposition de la loi rendant impossible l'accomplissement du changement des objectifs et des orientations de la politique socio-économique déterminés dans ce plan par le plan annuel central. De tels changements peuvent être accomplis exclusivement par l'introduction de changements conformes dans le plan socio-économique national (art. 12 al. 12).

La planification dans la voïvodie ainsi que dans les unités de l'échelon de base doit définir les buts, les orientations et les tâches de développement socio-économique du territoire donné, afin de satisfaire les besoins de la population (art. 13). Les plans locaux sont établis de règle pour des périodes de cinq ans et d'un an, mais les conseils du peuple de voïvodie peuvent également établir des plans perspectifs (art. 14. 7 et art. 15 al. 2). Le plan de voïvodie définit les conditions de gestion ainsi que les tâches sociales et économiques pour toute la voïvodie, en tenant particulièrement compte de la politique d'emploi ainsi que de l'exploitation des ressources locales.

Les plans urbains et communaux englobent en particulier les entreprises favorisant l'activation et l'élévation de l'effectivité de l'agriculture, de la petite industrie ainsi que du commerce et des services. De même que les plans de voïvodie, ils établissent les directions de développement des entreprises d'Etat pour lesquelles l'organe fondateur est l'organe local de l'administration d'Etat et, ce qui est une exception à la règle, indiquent les tâches de production et des services des unités urbaines ou communales de l'économie communale.

Les unités fondamentales de l'économie socialiste mènent leur activité sur la base de leurs propres plans fixés indépendamment. Aussi bien la loi sur les entreprises d'Etat (art. 46) que la loi sur les coopératives (art. 69) statuent que ces unités mènent leur activité économique conformément aux objectifs du plan socio-économique national ou — dans le cas des coopératives et des entreprises d'Etat pour lesquelles les organes fondateurs sont les organes territoriaux de l'administration — conformément aux directives des plans locaux. Tant les plans des entreprises que les plans des coopératives sont adoptés par les organes représentatifs des personnels ou des membres de la coopérative.

Les deux lois soulignent que l'imposition des tâches des plans à ces unités par les organes de l'administration d'Etat ne peut avoir lieu que dans les cas nettement prévus par les dispositions légales.

6. La procédure de l'établissement des plans est, différenciée, dépendamment du genre du plan ainsi que de la position et du caractère des organes qui les établissent. La procédure de la création des plans constitue une certaine suite des actes des organes de décision, des organes établissant

les projets ainsi que des organes et sujets consultatifs, dans laquelle les actes de décision, les travaux d'élaboration des projets et les opinions s'entremêlent réciproquement, créant un ensemble compliqué de dépendances réelles et juridiques. Ces dépendances se manifestent aujourd'hui avant tout sur le plan horizontal, c'est-à-dire que conformément aux objectifs et à la durée du plan, elles lient les organes de l'échelon respectif de gestion. Néanmoins, certaines dépendances sur le plan vertical gardent toujours leur importance — partant des actions des unités économiques jusqu'aux actions de l'organe suprême du pouvoir d'Etat, c'est-à-dire de la Diète de la RPP. Ainsi, les projets des plans perspectifs centraux sont élaborés par la Commission de Planification près le Conseil des ministres (art. 29). La préparation de ces projets devrait être précédée par des études sur les plus importants problèmes de la vie sociale et économique ainsi que sur les propositions de solution de ces problèmes dans des longs espaces de temps. L'étendue de ces problèmes est établie par la Diète (art. 26). Au cours des travaux sur la préparation du projet du plan perspectif on consulte les milieux scientifiques, les associations scientifico-techniques et socio-professionnelles (art. 22 al. 1).

Les variantes élaborées des projets du plan perspectif sont consultées avec les commissions parlementaires ainsi qu'avec les organes compétents des syndicats (art. 22 al. 2). Les problèmes fondamentaux ainsi que les orientations proposées des solutions doivent être présentés dans les mass media et les résultats de la consultation sociale doivent être soumis à la Diète et communiqués à toute la société (art. 22 al. 3). Après l'établissement de la variante requise du plan perspectif central, le président de la Commission de Planification près le Conseil des ministres soumet le projet de ce plan aux débats du Conseil des ministres — qui, à son tour soumet le projet à l'examen de la Diète (art. 29 al. 2, art. 27 al. 1 pt 1, art. 26 pt 2).

La loi ne définit pas de plus près la procédure d'adoption des plans perspectifs de voïvodie (art. 14 al. 7 et art. 31 al. 1 pt 1), indiquant uniquement que les projets de tels plans sont présentés aux conseils du peuple de voïvodie par le voïvode (art. 31 al. 3 pt 1).

L'adoption par la Diète (art. 26 pt 4) du plan socio-économique national est précédée par de nombreux actes compliqués sous forme de projets et de consultations et, le mode détaillé et la méthode d'élaboration du plan socio-économique national sont fixés par le président de la Commission de Planification près le Conseil des ministres (art. 29 al. 2).

Ainsi, au cours de la première étape, la Commission de Planification près le Conseil des ministres prépare les variantes des conceptions du plan socio-économique national (art. 23 al. 1, art. 29 al. 1 et al. 2 pt 2). Ces variantes doivent se fonder sur les directives du plan perspectif, les informations sur les prévisions des plans économiques pluriannuels des

voïvodies et de certaines entreprises (art. 23 et 19). Les variantes de la conception du plan socio-économique national doivent faire l'objet d'une consultation sociale suivant la même procédure concernant les conceptions des projets des plans perspectifs. Les variantes préparées par la Commission de Planification près le Conseil des ministres sont présentées au Conseil des ministres, qui, à son tour, les présente à la Diète. Le choix de la variante du plan socio-économique national est fait par la Diète sous forme de recommandation à laquelle sont tenus le Conseil des ministres et la Commission de Planification près le Conseil des ministres (art. 23 al. 5 pt 1 et art. 26 pt 5).

Dans la deuxième étape la Commission de Planification près le Conseil des ministres prépare le projet du plan socio-économique national à l'appui, entre autres, de l'opinion et des recommandations de la Diète, des résultats des consultations sociales, des accords de coordination concernant les plans des pays membres du CAEM, etc. (art. 23). Ce projet est présenté au Conseil des ministres qui, à son tour, le soumet à la Diète pour adoption.

Le plan central annuel est adopté par le Conseil des ministres (art. 22 al. 2). De même que le plan socio-économique national, le plan central annuel est préparé en deux étapes : l'élaboration des variantes des prévisions du plan ainsi que l'adoption du projet définitif de ce plan (art. 24 al. 1). Les variantes des prévisions du plan central annuel sont présentées aux commissions parlementaires et soumis à la consultation sociale et, les desiderata des commissions et les résultats de la consultation doivent être pris en considération lors de l'élaboration du projet de ce plan.

La brève présentation susmentionnée de la procédure d'adoption des plans centraux démontre nettement la socialisation du processus de planification, la large participation du facteur social dans la préparation et l'établissement du contenu de ces plans. Il convient ici d'attirer en particulier l'attention sur deux nouvelles institutions inconnues jusqu'à présent dans le droit polonais : la présentation aux organes adoptant le plan d'un projet à plusieurs variantes ainsi que la large étendue institutionnalisée de la consultation sociale.

La présentation de quelques conceptions du plan à la Diète ou au Conseil des ministres exige évidemment la participation essentielle de ces organes à la préparation du plan. Cette exigence crée en effet non seulement la possibilité, mais aussi la nécessité d'une analyse détaillée des propositions présentées, d'un choix rationnel et réellement justifié. Cela rehausse sans nul doute le pouvoir de décision de ces organes et accroît également leur responsabilité sociale et politique pour les décisions prises.

L'importance de la large consultation sociale n'exige pas de motivation plus profonde. La large possibilité donnée aux cercles sociaux — directe-

ment ou par l'intermédiaire d'organisations compétentes — de prendre connaissance et de se prononcer sur les possibilités et les prévisions dans le domaine du développement économique déjà dans la phase de la préparation des projets de plans confère à ces plans une valeur bien plus grande. L'approbation ou la désapprobation sociale des variantes déterminées renforce la décision des organes compétents et appuie les actions visant à réaliser les tâches fixées.

Il convient par contre de remarquer que les dispositions de la loi apportent peu de changements lorsqu'il s'agit de la procédure d'élaboration des plans locaux : l'organe élaborant les projets est jusqu'ici l'organe local de l'administration d'Etat, l'organe adoptant le plan est toujours l'organe local du pouvoir.

La procédure d'établissement des plans des entreprises d'Etat et des coopératives constitue un problème à part. A première vue on peut dire qu'au point de vue formel les changements sont également peu importants. Comme avant l'entrée en vigueur des lois introduisant la réforme économique, les organes adoptant le plan sont, comme nous l'avons mentionné, les organes représentatifs du personnel de l'entreprise d'Etat, l'assemblée générale ou le conseil de surveillance de la coopérative. Il faut souligner cependant, qu'aussi bien la loi sur les entreprises d'Etat que la loi sur l'autogestion du personnel de l'entreprise d'Etat ainsi que la loi portant droit coopératif ont renforcé la position et le rôle de ces organes dans la gestion des entreprises d'Etat et des coopératives. En particulier leur indépendance des organes unipersonnels s'est notablement accrue, et leur responsabilité envers les travailleurs a augmenté. Un exemple peut être ici la prise en considération de la possibilité d'apparition de conflits entre les organes statuant et les organes préparant les plans des entreprises d'Etat (les directeurs d'entreprises), et l'introduction de la possibilité d'une solution judiciaire de ces conflits est un élément nouveau, inconnu jusqu'ici dans la création des plans des unités économiques.

7. Le caractère juridique des plans économiques, donc la signification juridique des prévisions de ces plans fait, depuis des années, l'objet d'une discussion dans la science polonaise du droit. L'endroit n'est pas propice pour examiner plus largement le cours de cette discussion, ni même pour présenter en détail ses résultats¹⁰. Il suffit de dire que sur le fond du

¹⁰ Voir entre autres : W. Brzeziński, *Miejsce i rola planu gospodarczego w systemie prawnym PRL*, [La place et le rôle du plan économique dans le système juridique de la RPP], dans : *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964 ; A. Chelmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich* [L'entreprise d'Etat face aux organes supérieurs], Wrocław 1966, p. 53 et suiv. ; K. Sobczak, *Zagadnienia prawne planów gospodarczych*, [Les problèmes juridiques des plans économiques], Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1969,

système directif de planification précédemment en vigueur, nombre d'auteurs inclinaient vers l'opinion que les normes comprises dans les plans économiques ont un caractère juridique généralement obligatoire. Mais certains se prononçaient pour une autre conception, reconnaissant que les normes des plans ont un caractère pour la plupart individuel, qu'à chaque échelon de planification et de gestion on peut indiquer un autre destinataire concret de ces normes, que les sanctions de ces normes sont aussi conformément différenciées.

La dérogation dans la loi du 26 février 1982 à la construction hiérarchique du système de planification et du caractère impératif des normes des plans, présente le problème de la force obligatoire des plans économiques sous un jour nouveau. Il manque encore dans la littérature polonaise de plus amples et plus précises élaborations sur ce thème — par nécessité nous nous limiterons à une analyse préliminaire des dispositions contenues dans la loi. Il faut donc distinguer la force obligatoire des décisions du plan donné pour les sujets établissant le contenu d'autres plans, de la force obligatoire du plan pour les sujets réalisant les tâches qui y sont fixées.

Ainsi, il semble que les décisions des plans à plus long terme n'ont pas un caractère, directement obligatoire (impératif) pour les sujets établissant les plans à court terme, bien qu'apparaissent ici, sans nul doute, certaines différenciations dans les formulations de la loi. Par exemple, la conception du plan socio-économique national « devrait s'appuyer sur les objectifs du plan perspectif » (art. 23 al. 2), « dans les prévisions du plan annuel central doivent être pris en considération les objectifs du plan socio-économique national concernant l'année donnée » (art. 24 al. 2), le conseil de voïvodie adopte le plan socio-économique de voïvodie définissant indépendamment les orientations et les objectifs du développement de la voïvodie « en tenant compte des objectifs de la politique socio-économique d'Etat exprimés dans les plans centraux » (art. 14 al. 5), les unités de l'économie socialiste élaborent les plans indépendamment et conformément à leurs propres besoins et, lors de l'établissement des plans, ces unités se guident entre autres, seulement « par les informations découlant des objectifs des plans centraux et territoriaux » (art. 17 et art. 18 al. 2). Comme on l'a mentionné plus haut, une exception à la règle sont ici les plans urbains et communaux qui englobent les tâches de production et de services des unités de l'économie communale

Prace Prawnicze I, n° 5 ; T. Rabska, *Ewolucja charakteru planu gospodarczego jako formy zarządzania gospodarką [L'évolution du caractère du plan économique en tant que forme de gestion de l'économie]*, Poznań 1975 (matériaux de la session scientifique) ; R. Malinowski, *op. cit.*

(art. 15 al. 2 pts 3 et 4). Ces formulations indiquent nettement, semble-t-il, qu'en principe, les objectifs des plans à plus long terme ont avant tout un caractère d'orientation par rapport aux plans à court terme, bien qu'apparaît ici, sans nul doute, une certaine gradation en ce qui concerne l'obligation des organes de planification. Il faut pourtant attirer l'attention sur le fait que dans certains cas les organes exerçant la surveillance sur les entreprises d'Etat (les organes fondateurs) peuvent imposer aux entreprises l'obligation d'introduire dans leurs plans des tâches déterminées, dans les cas où elles sont indispensables pour les besoins de la défense du pays, en cas de cataclysme, soit dans le but d'exécuter des engagements internationaux. Il convient de remarquer que dans ces cas, l'organe fondateur doit assurer à l'entreprise les moyens nécessaires à l'exécution de la tâche imposée (art. 54 al. 1 et 2 de la loi sur les entreprises d'Etat).

D'autre part, il faut également remarquer que dans certains cas les objectifs des plans à court terme doivent être pris en considération dans l'établissement du contenu des plans à long terme. Ainsi p.ex., les informations mentionnées plus haut sur les conceptions des plans pluriannuels de voïvodie et de certaines entreprises doivent être prises en considération dans les travaux sur le projet du plan socio-économique national, de même que les informations sur les plus importants accords contractuels préliminaires conclus entre les entreprises (art. 23 al. 5 pts 3 et 6).

La force obligatoire des plans économiques se dessine nettement dans la phase de leur réalisation. Une importance particulière a ici la disposition proclamant que « les plans centraux et locaux imposent aux organes de l'administration d'Etat l'obligation d'influer, par les moyens qui leur sont transmis légalement, sur les entreprises et autres unités économiques, afin d'assurer la réalisation des tâches déterminées dans ces plans » (art. 5). La disposition de l'art. 6 ajoute que la convergence directionnelle des actions des unités économiques avec les buts définis dans les plans centraux et locaux est assurée, entre autres, par les contrats conclus par les organes de l'administration d'Etat avec les unités de l'économie socialiste, par l'application d'instruments économiques par les organes de l'administration et les banques, sur la base des droits légaux ainsi que par la possibilité mentionnée d'imposer aux entreprises d'Etat l'obligation d'exécuter les tâches conformément aux dispositions de la loi sur les entreprises d'Etat.

Ces dispositions devront être soumises à l'avenir à une ample et profonde analyse. Aujourd'hui, on peut constater seulement ce qui suit. Les plans centraux et locaux sont adressés aux organes de l'administration d'Etat de l'échelon requis et non pas directement aux unités économiques. Us établissent les orientations des activités des organes de l'administration d'Etat, indiquent les méthodes de réalisation, par ces organes, de leurs

compétences déterminées dans les dispositions du droit matériel et procédural. La loi indique aussi les compétences des organes de l'administration d'Etat qui doivent être exercées en premier lieu dans ce domaine. Il en résulte que les objectifs des plans centraux et territoriaux ne créent pas de nouvelles compétences pour les organes de l'administration (celles-ci découlent des normes d'un autre genre), mais définissent uniquement la méthode et la direction dans lesquelles ces compétences doivent être exercées.

La loi ne définit pas les sanctions liées à l'inexécution des décisions des plans centraux et locaux. Cependant, on peut facilement trouver la réponse à cette question dans les dispositions constitutionnelles : c'est la responsabilité politique des organes exécutifs devant les organes du pouvoir d'Etat.

Il est bien plus difficile aujourd'hui de définir la signification juridique des plans des unités économiques. Jusqu'à présent ils constituaient le point de départ pour l'appréciation des résultats de travail de ces unités. L'exécution ou l'inexécution des tâches du plan entraînait des conséquences économiques et parfois aussi de service. Aujourd'hui, les indices d'appréciation de l'activité des unités de l'économie socialiste ont subi une modification : le résultat financier positif ne doit pas toujours être nécessairement lié avec l'exécution stricte des tâches du plan. La pratique démontrera à quel point la réalisation des tâches des plans influera sur l'appréciation générale de l'activité des entreprises effectuée par les organes de contrôle ou bien par les organes de surveillance.

8. Les solutions juridiques fondamentales, présentées brièvement, du système de planification en RPP n'ont pas encore été approfondies. Leur description préliminaire indique cependant d'importants changements qui se sont opérés dans ce système. Cela crée la nécessité urgente d'amorcer des recherches sur ce large thème. Elles apporteront certainement de nombreux nouveaux éléments dans notre savoir sur la planification socialiste et contribueront à son renforcement également sur le terrain juridique.