LA PLANIFICATION FRANÇAISE

7 juillet 1966

Un certain nombre de pays occidentaux ont recouru après la seconde guerre mondiale à un système économique, qui tout en maintenant le principe de l'économie de marché, la place dans le cadre d'un plan. La France est le pays qui a l'expérience la plus longue en la matière, mais depuis quelques années, la Grande-Bretagne, la Belgique, l'Italie, la Suède, l'Autriche pratiquent aussi ce que l'on appelle la planification souple par opposition à la planification intégrale et rigide des pays socialistes.

A la différence de ce qui s'est passé pour la planification des pays socialistes, le recours à la planification souple n'est lié en France ni à une philoso — phie politique, ni à une doctrine économique préconçue. Il est lié à une situation historique (l'après-guerre) et à une pratique qui depuis le premier plan n'a cessé de se perfectionner. En France la pratique de la planification a précédé la théorie. Cette théorie, que l'on peut maintemant établir, est que marché et plan ne sont pas contradictoires mais complémentaires.

Les forces du marché assurent la réalisation des micro-équilibres entre offre et demande au niveau de chaque unité économique élémentaire.

Le plan s'efforce d'assurer un ajustement des offres et des demandes au niveau des grandes masses, des quantités globales ("macro-équilibre"). Il assure notamment deux fonctions que le marché n'assure pas correctement:

1 - il dégage une vue cohérente de l'évolution probable des différents secteurs de l'économie, compte tenu de leur interdépendance et se définit ainsi comme une "étude de marché à l'échelle nationale". Il oriente donc les décisions des entreprises privées en ce qui concerne leur avenir à moyen et long terme. Il constitue donc une prévision globale;

2 - mais il formule aussi des objectifs conscients du développment économique et social, en explicitant les orientations fondamentales de la société française.

C'est donc une affirmation de volonté, la définition d'une politique, une limitation du hasard (cf. le plan ou "l'anti-hasard" de P. Massé), un réducteur d'incertitudes".

- avantage du moyen terme de cette politique voluntaire: le court terme est trop immédiat; le long terme échappe en partie à l'analyse.

C'est sous cet aspect que le plan s'intègre dans la civilisation moderne française: il constitue un progrès de la conscience sur le jeu aveugle du hasard.

- Le plan est devenu depuis 1946 une constante de la vie politique française, que tous les gouvernements ont adopté, qu'ils soient de droite ou de gauche - d'ailleurs le plan a relativement échappé aux fluctuations de la vie politique française. Trois hommes seulement ont dirigé le Commissariat au Plan en 20 ans. Cette continuité a permis le progrès de la planification.

Le 5ème. plan marque notamment trois progrès importants:

- la planification régionale;
- la planification en valeur et l'ébauche d'une politique des revenus;
- l'établissement de "clignotants" ou indicateurs d'alerte.

Mais la planification française n'est pas un modèle achevé; elle est en évolution constante - le grand problème de son avenir est celui de l'ouverture des frontières et de la concurrence internationale qui introduisent dans l'économie de marché des fluctuations difficiles à prévoir; d'autre part certaines décisions seront prises en commun par les pays du marché commun. Ceci pose le problème d'une planification à l'échelle européenne.

La planification française sera étudiée ci-après sous ses aspects administratifs uniquement.

I - La préparation du plan:

la préparation du plan comprend plusieurs étapes dans lesquelles interviennent les experts du Commissariat au Plan, les représentants des forces économiques et sociales, le gouvernement, le Parlement. (De Gaulle, chef du gouvernement, écrivait dans ses instructions du 10 janvier 1946: au Commissaire au Plan Jean Monnet: "Puisque l'exécution du Plan exige la collaboration de tous, il est indispensable que tous les éléments vitaux de la Nation participent à son élaboration"). "Economie concertée".

Deux grandes phases:

1. L'ébauche de la croissance: le choix des options fondamentales.

   - établissement d'esquisses préliminaires par les experts du Commissariat au Plan (une cinquantaine de chargés de mission) en liaison avec les experts de chaque ministère - L'économie est divisée en une trentaine de secteurs - Plusieurs modèles sont établis;

   Les options sont soumises au gouvernement puis

au Parlement (depuis le 5ème. plan). Pour le 5ème. plan: (loi du 22 décembre 1966); les options portent:

- sur le taux de progression de la production intérieure brute (5% par an);
- sur le partage des fruits de l'expansion entre consommation privée, investissements productifs, équipements collectifs, action sociale;
- sur la définition des objectifs d'aménagement du territoire;
- sur le essai de programmation indicative en valeur (politique des revenus).

Trois éléments de base ont été retenus pour atteindre ces objectifs:

- l' investissement productif;
- l'innovation et l'organization (recherche scientifique et technique);
- le nombre et la qualité des travailleurs (formation des hommes).

2. L'établissement des prévisions et des programmes qui constituent le plan lui-même:

- C'est un travail collectif: qui commence par

la consultation des commissions de modernisation du Plan (au nombre de 31) et des commissions régionales, au nombre de 20, par l'intermédiaire des Préfets de région.

- Composition des commissions de modernisation:

- syndicats de salariés,	- 291
- agriculteurs	- 67
- chefs d'entreprise	- 406
- organisation professionnelles	- 420
- fonctionnaires	- 457
- divers (professeurs, associations)	- 299
Total	1950 +

les groupes de travail = 4.000 personnes.

- Commissions régionales: de 40 à 50 personnes par région. .

  - 1/2 de représentants des organisation économiques et sociales
  - 1/4 de représentants des assemblées politiques locales
  - 1/4 de personnalités qualifiées.
  - l'apport de ces commissions est le réalisme; mais la cohérence initiale de l'esquisse est perdue; D'où nécessité d'une

- Synthèse par le Commissariat au Plan: le Commis

sariat procède à une réduction des antagonismes et des contradictions, sauf sur les grands problèmes qui sont soumis au gouvernement.

- Les réunions gouvernementales interviennent alors. Elles réunissent le Premier Ministre, le Ministre des Finances, les Ministres intéressés et le Commissaire au Plan;
  l'adoption du projet de plan a lieu en Conseil des Ministres, sous la présidence du Président de la République.

- La Consultation du Conseil Economique et Social intervient alors.

- Puis le Parlement vote le Plan:

  exemple du 5ème. plan (1966-1970) qui a été adopté par la. Loi du 30 novembre 1965 (mais les premiers plans avaient été adoptés par simple décret de l'exécutif, ou par des lois votées après le début d'exécution du Plan).

II - L'exécution du Plan:

dépend à la fois du gouvernement et des entreprises privées. Pour le gouvernement le plan constitue un engagement moral très fort et de plus en plus pré-

cis. Les programmes d'investissements sont chiffrés (cf. 5ème. plan page 100); ils sont maintenant décomposés par régions. Problème Plan-Budget (cf. conférence sur le budget)

- pour les entreprises privées, l'action de l'Etat n'est qu'indirecte, mais:

1. Le plan a, en lui-même, une force suffisante pour être globalement respecté par les entreprises privées

   - élaboration collective - Associées à la préparation du plan, les forces vives du pays s'associent plus volontiers à l'exécution.

   - cohérence du plan: le plan est une analyse de marché à l'échelle nationale qui a de fortes chances de se réaliser (analogie avec un indicateur de chemin de fer qui indique l'heure probable d'arrivés des trains. Exemple d'une carte routière qui indique les différents chemins à suivre (globalement les automobilistes suivent les grands itinéraires qui sont tracés). Mais ceci suppose une analyse économique sûre et fine: problèmes des statistiques, problèmes des "incidents de parcours", d'autant plus possibles que l'économie est plus ouverte sur l'exté-

rieur.

- Nécessité, dans certains cas, de réviser le plan; mais dans l'ensemble les objectifs et les prévisions du plan se réalisent, avec un léger décalage en plus ou moins selon les secteurs.

2. Le Gouvernement dispose de moyens d'orientation et d'incitation:

   - effet d'entraînement des dépenses publiques. Le gouvernement contrôle en fait 50% des investissements nationaux.
   - politique économique et action sur les prix, sur le crédit, sur les salaires, sur le commerce extérieur
   - subventions et prêts aux entreprises qui respectent les orientations du plan
   - exonérations fiscales.

Dans tous ces domaines l'avis du Commissariat au Plan est prépondérant.

Les deux idées-force du Plan: "la vertu des contacts humains, la science économique au service de la décision" (P. Massé) conservent toute leur valeur pour l'avenir. Mais les modalités d'application de ces principes et les techniques d'élaboration du plan évoluent

et évolueront: pas de système rigide de planification.

En ce qui concerne l'administration publique proprement dite, le plan a été un élément très puissant de rénovation: il l'a contrainte à penser en termes de futur, de prospective: création de services de planification, de "groupes de prospective"; planification des besoins en personnel, en équipements publics, en équipements électroniques notamment.

En revanche et par voie de conséquence, le plan a limité la liberté de l'administration, en l'amenant à agir de manière moins opportuniste, moins contingente, ce qui a entraîné la résistance des services, et notamment du Ministère des Finances et de l'Economie, plus préoccupés par des problèmes de conjoncture que de long ou moyen terme. Le plan se fait de plus en plus administratif et l'administration s'adapte de plus en plus à la planifications, mais le lien est encore loin d'être parfait.

Bibliographie: - Le plan ou l'anti-hasard. P. Massé. (éditions Gallimard - 1965)

- La planification française. (Notes et Etudes documentaires 30 décembre 1961 - nº 2.846)

- La vie économique. B. Cazes. (éditions A. Colin Chapitre 8) 1966.

- La planification française. P. Bauchet (éditions du Seuil) 1962.