

# LA PLANIFICATION FRANÇAISE

Au moment où la préparation du 5<sup>e</sup> Plan entre dans sa phase terminale, il a semblé utile d'étudier sommairement les caractéristiques de la planification française. Aujourd'hui, je me bornerai à un rapide historique.

## I. - Historique de la planification française

### A. — LE CLIMAT DE DEMARRAGE

Avant 1939 l'idée qui prévaut dans les sphères dirigeantes est celle du libéralisme économique ; chaque entreprise poursuit la réalisation de son propre « plan » (en réalité recherche son profit maximum) et l'harmonie doit résulter du heurt de toutes ces initiatives individuelles qu'il faut se garder de coordonner. L'Etat en intervenant dans la vie économique n'apporte que le trouble. Cette idée est loin d'être morte puisqu'en 1954, M. Pinay, au congrès des Indépendants, proclame : « Si l'Etat doit aider les chefs d'entreprises, les chefs responsables de la vie économique, c'est surtout en cessant de les entraver par des formalités abusives et des charges excessives. » La même idée n'inspire-t-elle pas encore pour une bonne part la récente « charte du Patronat français » ?

Pour les hommes de l'entre-deux-guerres, l'idée de planification apparaît étroitement liée au collectivisme généralisé, au régime de type soviétique et l'on ne parle guère d'économie planifiée que dans le programme de la C.G.T.

Mais des éléments nouveaux vont donner une autre coloration à l'idée de planification. La guerre va, là encore, jouer le rôle « d'accoucheuse ». En 1940, les Etats-Unis se lançant dans la guerre sont obligés d'utiliser certaines méthodes de la planification pour transformer leur économie de paix en économie de guerre et le résultat est spectaculaire. M. Jean Monnet qui a participé aux U.S.A. à cet effort revient en France à la Libération en déclarant : « Je veux faire à Paris pour la paix, ce qui a été fait, pendant quatre ans à Washington, pour la guerre. » Il deviendra par la suite le premier « commissaire au plan ».

Cette idée va prendre corps dans notre pays grâce à une série de circonstances favorables :

— La puissance de la droite est très faible : c'est l'époque du « tripartisme » (communistes, socialistes, M.R.P.) ;

— Les Français ont le sentiment que s'ils ont été battus en 1940, c'est par la disproportion des puissances industrielles de la France et de l'Allemagne : il apparaît nécessaire d'éviter à tout prix un fléchissement industriel analogue à celui des années 1930-1938 ;

— Enfin l'idée commence à se faire jour que, grâce au formidable progrès des techniques de production, la CROISSAN-

CE ECONOMIQUE EST POSSIBLE. Dans l'esprit de quelques-uns la notion de croissance se substitue à la notion d'équilibre.

### B. — LES DIVERS PLANS

**Le premier plan ou « PLAN MONNET (1946-1950).** — Il s'agit essentiellement au départ de reconstruire un pays dévasté : 115 grandes gares sont détruites ou endommagées ; sur 12.000 locomotives, il nous en reste 2.800, 3.000 ports ont sauté, etc. Aussi le premier plan se limite à établir des programmes de base pour un certain nombre de secteurs jugés prioritaires : houillères, sidérurgie, électricité, cimenterie, machinisme agricole, transports. Et il est certain qu'il a ainsi favorisé la reconstruction du potentiel économique du pays.

Mais il se veut plus ambitieux : il fixe un objectif global d'augmentation de la production : dépasser de 25 % en 1950 la production de 1929. Sur ce point, les résultats ne répondirent pas aux espérances : fin 1950 nous n'avions qu'à peine dépassé la production de 1929. Cependant cet échec fut par lui-même instructif : il montra qu'on ne peut se contenter de fixer des objectifs de production dans quelques secteurs en négligeant les autres. L'évolution de la production elle-même suppose une action sur les structures économiques et sociales.

**Le deuxième Plan (1954-1957).** — Après avoir failli passer de vie à trépas à l'époque du ministère Pinay, la planification française reprend en 1954. Ce second plan fixe un rythme global d'accroissement de 6 % par an qui sera largement dépassé. Il se distingue du premier par le fait qu'il recouvre un plus grand nombre de secteurs, mais surtout il met l'accent sur ce que l'on nomme les **ACTIONS DE BASE** : Recherche scientifique et technique, spécialisation des entreprises industrielles, modernisation des circuits de distribution, organisation des marchés agricoles, reconversion des entreprises et réadaptation de la main-d'œuvre.

Si sur certains de ces points on arrive à quelques résultats, sur d'autres ce fut un échec complet (il n'est que de penser aux circuits de distribution). Mais surtout, il était prévu que l'expansion devait se faire dans la stabilité ; or l'on aboutit en 1957 à un sérieux déséquilibre monétaire et à l'une des plus graves crises du commerce extérieur que l'on ait connue. La cause de ce déséquilibre incombe

d'une part à une politique économique pas toujours très cohérente des divers gouvernements en 1956 et 1957 et d'autre part à la poursuite de la guerre d'Algérie (guerre que le plan n'avait pas prévu !) ; ce qui montre qu'il y a des conditions politiques indispensables à la réalisation d'un plan économique.

**Le troisième Plan (1958-1961).** — Il est question cette fois, dans sa rédaction, de « **TACHES IMPERATIVES** » : rétablissement de la balance commerciale, réduction de la consommation des particuliers afin de développer les investissements, réduction des dépenses improductives de l'Etat. Si les deux premières tâches fixées furent accomplies grâce aux sévères mesures d'assainissement financier (plan PINAY-RUEFF) : dévaluation, freinage des salaires... Il n'en fut pas de même de la dernière à cause de la continuation de la guerre d'Algérie.

Mais les mesures d'assainissement financier compromirent les objectifs de production fixés par le plan, obligeant à mettre au point un « plan intérimaire » corrigeant le troisième Plan.

**Le quatrième Plan (1962-1965).** — Il s'est voulu ambitieux en fixant un taux d'accroissement annuel de la production intérieure brute de 5,5 % par an. L'accent fut mis d'une part sur l'importance des investissements nécessaires pour compenser l'étroitesse des disponibilités en main-d'œuvre ; d'autre part, sur le maintien de l'équilibre de la balance des paiements. Mais si l'on en juge par ses intentions il s'est voulu aussi un plan social : aide aux régions (1), aux catégories sociales les plus défavorisées (vieillards, petits salariés, artisans et agriculteurs à bas revenu), aux pays sous-développés.

Quels sont les résultats ? Un tout récent rapport du gouvernement montre que l'objectif des 5,5 % n'a pas été atteint : on n'a pas dépassé en moyenne 5,1 %. La consommation individuelle n'a progressé que de 3,4 % au lieu des 4,3 % prévus. Mais l'un des phénomènes les plus graves concerne les investissements. On observe depuis plus de deux ans un **ralentissement particulièrement dangereux dans les investissements privés productifs**. Quant aux objectifs sociaux, limitons-nous au cas des salariés les plus défavorisés, les « Smigards » : en 1964 (juillet), le S.M.I.G. est à l'indice 114,6 (100 en 1961), alors que l'indice du salaire horaire est à 127,4 (100 en 1961). Ces simples chiffres montrent que sur ce plan on en est resté aux déclarations d'intention.

Il faudrait se demander dans quelle mesure l'interférence du « plan de stabilisation » et du quatrième Plan est responsable de cet état de choses. Mais tout mettre sur le dos du « plan de stabilisation » serait exagéré : les phénomènes sont plus complexes.

M. BRANCIARD.

(1) Je traiterai dans un autre article du problème de la « régionalisation ».

7/10/1965

# LA PLANIFICATION FRANÇAISE

Nous poursuivons ici la série d'articles consacrée à la planification française et commencée dans le numéro 372. Après l'histoire de la notion de planification, M. Branciard fait ici l'inventaire des organismes concourant au plan. Un prochain article traitera dans le détail des méthodes employées.

## II. - Les organes intervenant dans l'élaboration du Plan (1)

### A. - LE COMMISSARIAT AU PLAN

Administration permanente, ce commissariat est un organisme de petite taille comprenant une quarantaine de conseillers ou chargés de mission que caractérisent une **moyenne d'âge faible et la diversité des formations**. Si l'on ajoute le personnel de secrétariat et de documentation, on est loin des énormes administrations chargées d'élaborer les plans dans les démocraties populaires ou en U.R.S.S.

Dirigé successivement par M. Jean Monnet, puis Etienne Hirsch, le commissariat l'est actuellement par M. Pierre Massé qui porte le titre de **Commissaire général au Plan**.

Dépendant du Premier Ministre, le commissariat n'a pas véritablement autorité sur les autres ministères chargés traditionnellement des problèmes économiques, financiers ou sociaux : ceux-ci sont trop jaloux de leurs prérogatives pour aliéner leur liberté à l'égard d'un organisme qui, somme toute, est encore relativement jeune (19 ans). Aussi, le commissariat se présente surtout comme un lieu de rencontre où peuvent se retrouver les représentants des divers ministères. Au cours de ces réunions, les hommes du commissariat s'efforcent de convaincre leurs interlocuteurs de la **nécessité d'une harmonisation des politiques** de tels ou tels ministères ou du bien-fondé de telle mesure prévue au Plan.

### B. - LE SERVICE DES ETUDES ECONOMIQUES ET FINANCIERES (S.E.E.F.)

Très rapidement, le commissariat s'aperçut qu'il était absolument nécessaire pour faire des plans de connaître la réalité économique actuelle. Le besoin se fit sentir d'une **comptabilité nationale** (2) décrivant avec autant de détails que possible la réalité. Mal outillé, le commissariat ne pouvait faire que des comptes nationaux très grossiers ; aussi encouragea-t-il très vivement quelques personnalités du ministère des Finances à cons-

tituer, au sein de ce ministère, le S.E.E.F. chargé de l'établissement de la comptabilité nationale.

Cette création allait permettre d'associer plus étroitement ce ministère aux travaux du Plan. C'était là une nécessité si l'on voulait dépasser le stade du Plan « catalogue de bonnes intentions »...

### C. - CENTRE DE RECHERCHES ET DE DOCUMENTATION SUR LA CONSOMMATION (CREDOC)

Mais, pour dresser un plan, d'autres éléments sont aussi nécessaires. La planification vise à faire produire des biens et à fournir des services destinés aux consommateurs. Si l'on ne veut pas imposer à ces consommateurs des choix faits en dehors d'eux par les planificateurs, il faut s'efforcer de connaître les besoins réels, ou supposés tels, c'est-à-dire étudier l'évolution de la **consommation**. (En réalité, il faudrait se demander si, en opérant ainsi, l'on ne se contente pas d'enregistrer l'effet de la publicité sur les demandes de biens et services).

Quoi qu'il en soit, un organisme fut créé pour réaliser cette étude de façon permanente : le « Centre de recherches et de documentation sur la consommation » (CREDOC). Les chercheurs de cet organisme travaillent pour le Plan, mais diffusent aussi très largement auprès du public les résultats de leurs travaux, grâce à la revue « **Consommation** ».

### D. - LES COMMISSIONS DE MODERNISATION

Nous quittons ici le domaine de l'administration pour aborder l'étude de commissions qui, outre les représentants de l'administration, comprennent des industriels, des « fonctionnaires patronaux », des syndicalistes ouvriers et paysans, des experts. **Pour le IV<sup>e</sup> Plan, participaient à ces organismes 991 personnes.**

Mais ces diverses commissions de modernisation ont la possibilité de se scinder en divers « groupes de travail » fai-

sant appel à des personnes ne participant pas aux commissions, si bien que c'est en réalité 3.138 personnes qui ont participé à l'élaboration du IV<sup>e</sup> Plan.

Sur ces 3.138 participants, on comptait seulement 281 syndicalistes ouvriers et cadres, soit 7,9 % du total, en face de 1.277 chefs d'entreprise et représentants des syndicats patronaux. Lors de l'élaboration du V<sup>e</sup> Plan, la représentation syndicale a été doublée, mais nous verrons par la suite qu'elle, pour de multiples raisons, **la balance est loin d'être égale entre représentants des salariés et représentants du patronat.**

Les commissions sont soit « **verticales** », c'est-à-dire spécialisées par secteur d'activité (agriculture, bâtiment et travaux publics, chimie, tourisme, transports...), soit « **horizontales** » : elles examinent alors sous un angle particulier l'ensemble des secteurs. La commission de la main-d'œuvre veille à l'équilibre de l'emploi. La commission de l'économie générale et du financement se préoccupe des équilibres monétaires entre l'investissement et l'épargne, les entrées et sorties de devises, les recettes et dépenses publiques...

### E. - LES ORGANES DE SUPERVISION

Lors du II<sup>e</sup> Plan, une super-commission était chargée de donner son accord au projet de plan : LE CONSEIL SUPERIEUR DU PLAN. Mais cet organisme cessa rapidement de fonctionner. Cepen-

recréé. Il comprend des administrateurs, des représentants des patrons, des syndicalistes, un décret du 12 juillet 1961 le dicats de salariés, des diverses chambres (commerce, métiers, agriculture), des personnalités. Tout ce monde se réunit sous la présidence du Premier Ministre. Mais il semble que ce conseil fasse double emploi avec le Conseil Economique et Social qui lui aussi est consulté comme nous le verrons et qui comprend des représentants des mêmes intérêts que le Conseil supérieur.

Enfin, le COMITE INTERMINISTE-

RIEL, organe purement administratif chargé de coordonner l'activité des divers ministères en rapport avec le Plan, a subi les mêmes avatars que le Conseil Supérieur. Il fut rapidement **supplanté dans son rôle par le Ministère des Finances** devenu une sorte de super-ministère coordonnant les autres. Mais un arrêté de juillet 1961 fait revivre ce Comité.

M. BRANCIARD.

(1) Nous ne traiterons pas, ici, des organes intervenant de façon spécifique dans la régionalisation, nous réservant d'y revenir dans un article spécialement consacré à ce problème.

(2) Sur ces problèmes de comptabilité nationale on peut lire le livre de Jean Marchal, « Nouveaux Eléments de Comptabilité nationale française », Cujas, 1962, 24,60 F (600 p.).

# LA PLANIFICATION FRANÇAISE

## III. - L'ELABORATION DU PLAN

### A. — LES PERSPECTIVES PRELIMINAIRES

Leur élaboration est faite dans l'année qui précède la préparation proprement dite du Plan (1964 pour 5<sup>e</sup> Plan) conjointement par les services du Commissariat et du S.E.E.F., utilisant des statistiques de l'I.N.S.E.E. Ces études ont pour objet d'éclairer l'horizon du Plan et de préparer les options. Il faut distinguer deux types de perspectives :

1. **Perspectives à long terme** (horizon 1985 dans le cas du 5<sup>e</sup> Plan). Elles sont destinées à mettre en lumière les grandes mutations de la vie économique et risqueraient de passer inaperçues dans une étude limitée à un horizon plus court. Ces mutations, il faut les chercher dans le prolongement de faits significatifs déjà repérables à l'heure actuelle. On en a décelé trois principaux :

— **L'urbanisation** qui, dans les années à venir ne sera pas sans retentir sur les problèmes économiques, le comportement des consommateurs...

— **Le progrès technique** qui va encore accentuer ses effets dans la décennie à venir ;

— **La poursuite de la croissance économique.**

2. **Perspectives à moyen terme.** Elles sont liées beaucoup plus étroitement à la planification, elles portent en effet sur l'année terminale du Plan (1970, le 5<sup>e</sup> Plan s'étendant sur 5 ans).

En fonction de diverses hypothèses de croissance économique, les différentes divisions du Commissariat vont étudier plusieurs niveaux de **demande finale** : on entend par là non seulement la **consommation** des ménages (utilité du CREDIT), mais encore (la production d'une nation n'allant pas toute entière aux ménages), la consommation publique, les investissements, les exportations. Il s'agit là en somme de définir ce qu'il faut produire pour satisfaire l'ensemble des demandes ; c'est ce que l'on appelle la **production finale**.

Mais l'on ne peut se limiter à cet **équilibre physique** ; il faut encore établir un **équilibre financier** à partir d'un tableau d'ensemble portant sur les revenus et l'épargne des ménages, des entreprises, des administrations.

A ce stade et, pour la première fois lors du 5<sup>e</sup> Plan, les **commissions de modernisation ont été consultées**, à l'aide d'un questionnaire établi par le commissariat. Il s'agissait d'étudier les conséquences pour leur branche des hypothèses utilisées lors de l'établissement de ces perspectives. Mais cette phase du travail des commissions a été handicapée par la rapidité avec la-

quelle les commissions ont dû délibérer et l'influence de leurs réponses sur la rédaction du rapport du commissaire général semble avoir été minime.

### B. — DEFINITION DES OPTIONS

Compte tenu des travaux effectués précédemment, le commissaire général prépare alors son rapport sur les grandes options du Plan et les soumet au gouvernement qui fait son choix, puis soumet au Conseil économique et social, ensuite au Parlement un projet correspondant aux options qu'il a choisies.

La consultation du **Conseil économique** à ce stade ne date que du 4<sup>e</sup> Plan ; quant à celle du **Parlement** c'est une innovation du 5<sup>e</sup> Plan. Innovation intéressante puisqu'à ce niveau des travaux il ne s'agit plus d'un problème de technique, mais de choix politique. Il conviendrait qu'à ce stade ce soit l'ensemble de la nation, par l'intermédiaire de ses représentants, qui effectue ce choix décisif pour l'avenir du pays.

Or, il faut malheureusement reconnaître que le projet de rapport gouvernemental sur les principales options du 5<sup>e</sup> Plan ne comportait pas une **gamme d'hypothèses cohérentes** entre lesquelles choisir. En fait, une seule esquisse complète a été présentée, celle du **taux de croissance à 5 %** qui avait les faveurs du gouvernement. La « variante » plus faible (3,7 %) qui a été chiffrée et la « variante » plus forte (6,5 %) qui n'a même pas été calculée, semblent avoir été évoquées dans le document pour la forme (à titre de repoussoir), les auteurs du rapport insistant surtout sur leurs défauts. Il aurait été beaucoup plus intéressant d'étudier des « variantes » plus plausibles et par là-même plus valables parce que voisines (5,5 % ou 4,5 % de croissance annuelle). C'était semblait-il à prendre ou à laisser.

### C) L'ELABORATION DETAILLEE

Après le vote du Parlement (vote qui a eu lieu en novembre 1964), le gouvernement adresse au Commissariat ses **directives**, c'est-à-dire l'indication des grands objectifs : taux de croissance globale, taux de croissance de la consommation, de l'investissement, grandes options de la politique sociale et de la politique régionale.

C'est alors que commence le vrai travail des **Commissions de modernisation**.

Chaque commission **verticale** se livre à des recherches sur les conditions de croissance de sa branche. Elle doit répondre d'abord à une première question : quels sont les débouchés possibles ? Il lui faut ensuite étudier les moyens de production nécessaires à la

réalisation des objectifs (main-d'œuvre, matières premières, machines...). Mais en outre, les conditions de réalisation d'une certaine production dépendent des moyens de financement, de la fiscalité, toutes choses qui font aussi l'objet d'études. Enfin, dans le cas d'une augmentation importante de la production, il faut s'interroger : sera-t-elle réalisée simplement par extension des établissements existants ou par création de nouveaux établissements et dans cette hypothèse quelle sera la localisation régionale des nouvelles productions ?

Les commissions **horizontales** regroupent les informations données par les commissions verticales et observent si les équilibres fondamentaux (de main-d'œuvre, de la balance des paiements, de l'épargne et de l'investissement) sont respectés.

Au sujet du **fonctionnement des commissions de modernisation** on peut faire un certain nombre d'observations. Il y a d'abord la **disproportion entre les effectifs des syndicalistes** et ceux des représentants patronaux, mais ce n'est pas là semble-t-il le handicap décisif. Les groupements patronaux disposent de services bien équipés en experts qu'ils peuvent payer, disposant d'une documentation, toutes choses qui leur donnent une nette supériorité sur les syndicalistes et même sur les fonctionnaires des ministères.

« En d'autres termes, c'est finalement le programme de planification du « syndicat professionnel » qui passe pour être repris à son compte par le plan sans que les membres des commissions spécialisées aient les moyens techniques d'investigation nécessaires pour critiquer ou infléchir les propositions des syndicats professionnels » (1).

Trop souvent aussi, les industriels voient dans les commissions un moyen d'obtenir des facilités financières pour développer telle production. Les rapports deviennent une occasion de protester contre les réglementations, charges ou fiscalités jugées trop lourdes ou parfois un moyen d'obtenir un relèvement de prix (acier par exemple).

Enfin certains groupes industriels très puissants sont surtout préoccupés de **cacher aux pouvoirs publics leurs véritables intentions** et ils acceptent sans discussion les objectifs fixés par l'administration sans se soucier de les faire cadrer avec leurs véritables projets qui seuls seront réalisés.

Les rapports des commissions sont repris dans une **Synthèse** établie par le Commissariat. Toutes les suggestions ne sont pas retenues car des arbitrages soit techniques (prévisions discordantes) soit politiques (c'est là qu'intervient le ministère des Finances pour réduire l'importance de certains projets) doivent être effectués.

Le **texte du plan** qui sera alors soumis d'abord au **Conseil Economique et Social** (phase qui vient de se terminer) puis au **Parlement** reflétera ces arbitrages.

Michel BRANCIARD.

(1) Philippe Bauchard : « La Mystique du Plan », éd. Arthaud 1963, p. 211.

le 28 octobre 1965



# LA PLANIFICATION FRANÇAISE

## IV. — LA REGIONALISATION DU PLAN (1)

Lorsqu'on parle de « régionalisation du Plan », il faut se garder de considérer que n'interviennent dans ce processus que des organismes régionaux. En effet, il ne s'agit pas d'une « planification régionale », elle ne consiste pas en une mise au point de « plans régionaux » dont on n'aurait plus qu'à faire la somme pour réaliser le « plan national » ; le cheminement est contraire inverse : c'est le Plan national qui descend vers les régions, afin de subir certains correctifs, d'être affiné. La « régionalisation du Plan » n'est qu'un complément de la planification nationale.

### A. — PERSPECTIVES ET PREPARATION DES OPTIONS

Un décret du 14 février 1963 charge le Commissariat au Plan de procéder aux études concernant l'aménagement du territoire et d'intégrer leurs conclusions dans les plans de développement. Il faut distinguer ici entre perspectives à long terme et moyen terme.

**A long terme :** une des grandes commissions du Plan (60 personnes), la **Commission Nationale d'Aménagement du Territoire (C.N.A.T.)** est chargée de définir cette politique. Elle a défini pour 1985 trois orientations à long terme :

- occupation optimale de l'espace français par les activités économiques,
- mise en place de structures convenables en matière d'armature urbaine, de communications, d'enseignement et de recherche,
- protection et mise en valeur du milieu naturel.

**A moyen terme :** le Commissariat au Plan et la C.N.A.T. transforment ensuite en objectifs prioritaires du V<sup>e</sup> Plan les grandes orientations définies précédemment. C'est ainsi qu'ont été précisés huit objectifs pour 1970.

**Vote des options :** En même temps qu'ils sont appelés à se prononcer sur les options du plan national, Conseil économique et Parlement discutent aussi des objectifs concernant la régionalisation.

### B. — LES TRAVAUX DES COMMISSIONS DE MODERNISATION

Dès le 4<sup>e</sup> Plan, et pour la première fois, les commissions de modernisation ont été invitées à présenter des prévisions sur la **localisation** des investissements et des emplois. Dans le cadre du 5<sup>e</sup> Plan, cette action a été poursuivie et l'on a vu apparaître dans les commissions nationales des « groupes de travail » spécialisés dans les problèmes « régionalisation ».

### C. — L'INTERVENTION DES ORGANISMES REGIONAUX

a) Les organes mis en place par le décret du 14 mars 1964 :

— **le préfet de région :** il a pour mission « de mettre en œuvre la politique du gouvernement concernant le développement économique et l'aménagement du territoire ». Sans qu'on instaure une véritable hiérarchie entre les préfets de la région, il est cependant dit que dans le domaine de l'action économique, « il anime et contrôle l'activité des préfets des départements de la région ». Pour accomplir cette tâche, il dispose d'une « **mission économique** » formée de fonctionnaires administratifs ou techniques.

— **la Conférence administrative régionale :** formée des préfets des départements de la région, du trésorier payeur général de la région, de l'inspecteur général de l'Economie nationale, des représentants régionaux des ministères intéressés... elle est présidée par le préfet régional. C'est un organisme ne comprenant que des fonctionnaires qui discutent « des problèmes posés par les investissements publics » et de leur « incidence sur la vie économique et sociale ».

— **la C.O.D.E.R. (Commission de Développement Économique Régionale) :** les C.O.D.E.R. mises en place en décembre 1964 comprennent de 20 à 50 membres, dont :

- 1/4 d'élus locaux (conseillers généraux ou maires),
- 1/2 de représentants des catégories socio-professionnelles (artisans, industriels, paysans, syndicalistes ou vriers),
- 1/4 de personnes qualifiées, désignées en raison de leur compétence.

Nous sommes loin d'un organisme paritaire. Les syndicalistes ne sont jamais plus de 8 (y compris la C.G.C.), par contre, les personnes qualifiées sont très souvent des patrons (en Alsace, sur 10 personnes qualifiées, on a nommé 8 patrons !) rarement des universitaires (1 ou 2 sur 10 — exceptionnellement 3). Si l'on ajoute qu'on trouve aussi des personnalités du monde patronal parmi les élus locaux, on constatera que les commissions sont souvent dominées par le groupe patronal.

Ces C.O.D.E.R. n'ont, bien entendu, qu'un rôle consultatif et ne sont pas maîtresses de leur ordre du jour, si l'on s'en tient au décret : le préfet de région « **arrête l'ordre du jour des travaux, fixe la date des séances et fait assurer le secrétariat de la commission,**

ainsi que l'instruction préalable des affaires qui lui sont soumises » Dans la région parisienne, le district est organisé différemment. Nous reviendrons ultérieurement sur les problèmes particuliers au district de Paris.

b) **Le travail effectué par les instances régionales.**

Le préfet a dû faire procéder tout d'abord à un certain nombre d'enquêtes concernant sa région, notamment en matière d'emploi. Ces enquêtes peuvent être faites soit par les directions régionales de l'I.N.S.E.E., soit par les **Comités Régionaux d'Expansion Économique** qui subsistent à côté des C.O.D.E.R.

Compte tenu des enquêtes préparatoires et des directives venues du niveau national, le préfet doit ensuite élaborer un rapport qui comprend trois parties :  
— perspectives à long terme du développement de la région,  
— perspectives dans le cadre du 5<sup>e</sup> Plan,  
— étude relative aux investissements publics.

Il est seul responsable de ce document qu'il a présenté en avril-mai devant les C.O.D.E.R. **Le rôle de la C.O.D.E.R.** n'est pas de modifier ce rapport, il est d'**émettre un avis** sur lui avis qui sera joint au document préfectoral et envoyé aux instances nationales.

### D. — SYNTHESE ET VOTE DU PLAN

Les rapports des préfets et les avis des C.O.D.E.R. sont alors dépouillés par le Commissariat général au Plan en collaboration avec les divers ministères, mais interviennent aussi à ce niveau deux organismes dont nous n'avons pas parlé. **Le Comité des Plans régionaux** qui discute du rapport de synthèse établi par le Commissariat, et la **Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale (D.A.T.A.R.)** (2). Cet organisme intervient en fait tout ou long du processus de planification, il comprend une vingtaine de personnes et se veut un organisme d'impulsion et de coordination, de nature à faciliter les entreprises dans le domaine de l'action régionale. Son but est de veiller à ce que l'action de l'administration tienne bien compte des objectifs du Plan.

Une fois ces travaux de synthèse effectués, les résultats sont intégrés dans le projet de plan national dont le Conseil économique vient de discuter et qui sera ensuite soumis au vote du Parlement.

M. BRANCIARD.

(1) *Sur ce problème de la régionalisation on lira avec profit l'ouvrage collectif réalisé sous la direction de J.-L. Quermonne et auquel a participé Ch. Roig « Administration Traditionnelle et Planification Régionale » (Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences politiques, A. Colin 1964).*

(2) *En ce qui concerne les divers organismes qui interviennent dans la Planification régionale on trouvera un organigramme à la page 217 du livre d'Olivier Guichard « Aménager la France » (Ed. Jaffont-Gonthier 1965).*

4 18 novembre 1965

# LA PLANIFICATION FRANÇAISE

## V. - OBJECTIFS DU V<sup>e</sup> PLAN

*Lorsqu'on compare les options adoptées fin 1964 avec le texte définitif du Plan qui vient d'être voté, on constate entre les deux « une certaine différence de ton et de préoccupation » venant d'une prise de conscience plus nette de la nécessité d'adapter l'économie française à la compétitivité internationale. Tout le Plan tourne désormais autour de ce pivot. L'expansion n'est prônée que secondairement dans le but d'accroître le niveau de vie des Français : son objectif premier est d'augmenter notre potentiel industriel. Sans doute une telle orientation était déjà sensible dans les options, mais les modifications apportées n'ont fait que la renforcer : 56 milliards d'investissements productifs en 1970 (francs 1960) au lieu de 53 milliards prévus dans les options, par contre seulement 294 milliards de consommation des ménages au lieu de 300 prévus dans les options.*

### DONNÉES DU V<sup>e</sup> PLAN

#### 1. DEMOGRAPHIQUES

Entre 1965 et 1970 la population occupée augmentera d'environ 650 000 personnes (moitié par accroissement naturel — moitié par immigration), de plus près de 600 000 travailleurs quitteront la terre. C'est donc un total de 1 200 000 emplois qu'il faut créer dans le secteur non agricole. Les planificateurs jugeant cette augmentation de population active assez faible, compte tenu des besoins, sont très réticents sur des **diminutions de temps de travail**. Par contre, les syndicalistes se demandent si l'on n'a pas oublié des travailleurs en faisant les calculs afin de garder un certain « volant de chômage » qui permettrait de peser sur les augmentations de salaire.

Il faut aussi considérer comme une donnée démographique le phénomène d'urbanisation (doublement prévu en 20 ans de la population urbaine).

#### 2. POLITIQUE

La loi-programme militaire étalée sur 6 ans et qui ne figure pas au Plan est cependant une donnée qui pèse d'un poids très lourd sur les calculs puisque les crédits prévus dans cette loi ne peuvent évidemment pas être affectés à d'autres usages.

#### 3. L'OUVERTURE DES FRONTIÈRES

Le plan part de l'hypothèse de la réalisation du Marché Commun ; d'ailleurs, même s'il arrivait que celui-ci capotât, la libéralisation des échanges irait en se développant d'où une accélération de la concurrence internationale.

### OBJECTIF PRIORITAIRE : RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ DE NOTRE ÉCONOMIE

D'après M. Vallon (U.N.R.), rapporteur du Plan au nom de la Commission des Finances, le premier impératif du Plan est la croissance économique, le

second est la recherche de la compétitivité.

Le taux de croissance annuelle prévu est de 5 %. Le premier problème qui se pose à ce sujet est de savoir comment l'on passera d'un taux de 2,5 % (taux probable pour 1965) à un taux de 5 %.

En vue d'assurer cette croissance, il convient de forcer sur les **investissements** (accroissement annuel de 5,6 % des équipements productifs). C'est là un chiffre élevé compte tenu du fait qu'entre 1963 et 1964 on a constaté non pas une augmentation, mais une diminution en volume des investissements des industries.

Toujours dans le même but, il importe de rattraper un certain nombre de retards structurels. Un paragraphe du plan est consacré à la **recherche** : création de centres de recherches « importants et polyvalents », augmentation des crédits consacrés à la recherche (2,5 % du Produit national brut en 1970 au lieu de 1,7 % en 1965). Mais déjà le départ est mal pris puisque le budget 1966 du C.N.R.S. ne prévoit que le 1/8 des crédits fixés par le 5<sup>e</sup> Plan.

Autre retard structurel : **la taille de nos entreprises**. Le Plan propose la constitution ou le renforcement d'un petit nombre d'entreprises ou de groupes de taille internationale, capables d'affronter les groupes étrangers dans les domaines où s'établit la concurrence. Cette concentration, nécessaire économiquement, n'est cependant pas sans poser un grave problème de contrôle de ces monopoles, problème qui n'est absolument pas abordé dans le Plan.

Notons en passant que le Plan envisage les problèmes de **l'enseignement** dans le cadre du chapitre consacré aux « conditions de l'expansion ».

La réalisation de ces divers objectifs doit nous permettre une politique d'exportation beaucoup plus efficace. Nos entreprises doivent considérer le marché européen comme un marché intérieur et le marché américain comme un marché-test de leur efficacité. Une augmentation annuelle de 10 % des exportations est prévue.

Tous ces objectifs n'auront des chan-

ces d'être atteints que si la **consommation intérieure est freinée**. Le Plan nous signale que rapportée à la production nationale, notre consommation est supérieure à la moyenne de celle des autres pays du Marché commun : 66 % de la production intérieure brute contre 58 % en Allemagne. Il s'agit, en fin de plan, de ramener cette consommation à 64,4 %.

### LES ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS

À la suite des suggestions du Conseil économique lors du IV<sup>e</sup> Plan -- de même lors des travaux concernant l'« horizon 85 » -- l'accent avait été mis sur la nécessité d'importants investissements collectifs en vue d'opposer à une « **société quantitative** » de la consommation et de l'abondance (type société américaine), une « **société qualitative** » préoccupée du cadre de vie, tout autant que du niveau de consommation. On voulait freiner certaines tendances de la consommation privée au profit d'investissements collectifs, portant par exemple sur l'urbanisme.

Si cette préoccupation n'est pas totalement absente du V<sup>e</sup> Plan, il faut cependant constater qu'elle a été éclipsée par la nécessité de rendre notre économie plus compétitive et, entre les options et le Plan, on a vu réduire la part consacrée aux équipements collectifs (20 milliards prévus en 1970 au lieu des 21 milliards fixés par les options).

De plus, à l'intérieur de ces équipements (indice de progression annuel prévu de 8,4 %), ce sont **l'équipement routier et les télécommunications qui ont été considérés comme prioritaires**. Les opérations à engager pour l'équipement routier (26 milliards) sont supérieures à celles prévues pour l'équipement scolaire, universitaire et sportif (25,5 milliards).

Bien qu'il n'en soit pas un, nous placerons **le logement** parmi les investissements collectifs. La croissance des dépenses d'investissement en logements sera de 14 % entre 1965 et 1970. Or, si l'on en croit la revue « Entreprense », les mêmes dépenses ont augmenté de 70 % entre 1960 et 1965. Nous sommes donc loin du compte ; et, dans ces conditions, nous n'arriverons en 1970 qu'à un rythme de 480 000 logements par an (425 000 prévus en 1965). Sur ce total il n'y aura que 180 000 H.L.M. locatifs (101 000 prévus en 1965).

### DEVELOPPEMENT REGIONAL ET URBAIN

Le chapitre du Plan consacré à ce problème comporte un certain nombre de paragraphes : entre autres : l'industrialisation de l'Ouest, le développement des régions du Nord et de l'Est, la modernisation de Paris, le réseau des communications, la politique des métropoles d'équilibre...

M. BRANCIARD

le 2 décembre 1965

# LA PLANIFICATION FRANÇAISE

## VI. — MOYENS DU V<sup>e</sup> PLAN

### Moyens de financement

L'un des maîtres-mots du Plan, c'est le mot **épargne** : 20 pages du projet de loi soumis à l'approbation du Parlement sont consacrés au développement de l'épargne.

#### 1. — EPARGNE DES ENTREPRISES

Il s'agit de faire remonter le taux d'auto-financement (1) des entreprises. En 1964, pour les entreprises du secteur concurrentiel, la part d'auto-financement a atteint 57 % au lieu de 64 % l'année précédente. Le taux doit atteindre 70 % au cours du V<sup>e</sup> Plan. Mais l'un des objectifs du Plan étant la stabilité, une telle remontée ne pourra se faire par une augmentation du prix des produits fabriqués ; autrement dit, une part importante de l'auto-financement se fera sur le dos des salariés.

Ainsi que l'écrit René Bonety, responsable du secteur économique de la C.F.D.T. : « NOUS AVONS CONSCIENCE DE LA NECES-SITE DE RELANCER LES INVESTISSEMENTS CAR ILS GARANTISSENT L'AVENIR MAIS, SI LE MOYEN CHOISI EST L'AUTOFINANCEMENT, IL FAUT — DANS LA LOGIQUE DE LA PLANIFICATION — POSER LE PROBLEME DU CONTROLE DE L'AUTOFINANCEMENT EN FONCTION DES OBJECTIFS DU PLAN. OR, SUR CE POINT, LE CONSEIL NATIONAL DU PATRONAT FRANÇAIS (C.N.P.F.) A FAIT ADOPTER PAR LE CONSEIL ECONOMIQUE, MALGRE L'HOSTILITE DES CENTRALES SYNDICALES ET PAS SEULEMENT D'ELLES, UN AMENDEMENT DISANT QUE C'EST « SOUS LA RESPONSABILITE DE L'INVESTISSEUR » QUE DOIT S'EFFECTUER « LA SELECTION ATTENTIVE DES INVESTISSEMENTS DANS LE CADRE DES ORIENTATIONS PREVUES PAR LE PLAN », CE QUI SIGNIFIE QUE C'EST DES CHEFS D'ENTREPRISE QUE DEPENDRA LA VOLONTE D'EXECUTER OU DE NE PAS EXECUTER LE PLAN ».

#### 2. — EPARGNE DES ENTREPRISES NATIONALES

Le plan reproche à ces entreprises de s'auto-financer insuffisamment, ce qui les amène à prélever une part importante de l'épargne extérieure disponible — certaines largement déséquilibrées pèsent sur le budget de l'Etat. — Le Plan pour redresser la situation estime qu'il convient de revoir les coûts des services publics, de faire payer aux usagers le « prix vrai » du service rendu. Il s'agit de « débudgétiser », autrement dit de réduire ou même de supprimer la participation du budget de l'Etat au financement de ces entreprises. A la limite, on peut se demander ce qui distinguera ces entreprises publiques des entreprises privées, si ce n'est la multiplicité des contrôles qui arrivent à s'annuler les uns les autres.

#### 3. — EPARGNE DES PARTICULIERS

Toute une série de mesures sont prévues pour développer l'épargne des particuliers :

notons, entre autres, l'épargne-logement. L'on envisage de faciliter la formation de l'épargne « en laissant jouer librement la concurrence entre les diverses formules techniques et, si possible, entre les divers réseaux de collecte » traduisez qu'il s'agit de renforcer la collecte de l'épargne par les banques plutôt que par l'intermédiaire des chèques postaux ou des bons du Trésor, c'est-à-dire que l'Etat se prive d'une partie de ses moyens de financement au profit du secteur capitaliste.

#### 4. — L'EPARGNE DES INSTITUTIONS DE PREVOYANCE

Sans vouloir, dit-il remettre en cause les régimes de retraite par répartition (2) existants, le Plan estime souhaitable d'accroître le montant de leurs réserves. Il encourage d'autre part, le retour à des mécanismes de capitalisation pour les régimes de retraite dont les bénéficiaires ont des revenus élevés.

#### 5. — EPARGNE DES COLLECTIVITES LOCALES

Le problème est posé par le Plan dans la même optique que pour les entreprises publiques. Il s'agit par une politique de tarification de faire payer à son prix réel une partie des services effectivement rendus (eau, transports, parking, routes...) de telle sorte que les collectivités, d'une part fassent plus attention avant de s'engager dans une dépense et d'autre part que les usagers soient amenés à supporter directement une part plus importante des avantages dont ils bénéficient.

On se trouve donc en face d'une politique du plus pur style « capitaliste », la réhabilitation du profit dont parlait M. Pompidou prend ici tout son sens. La planification n'a plus guère, dans ce cas, que le sens d'une « vaste étude de marché » dont les industriels peuvent tenir compte ou non, sans que l'Etat puisse intervenir par des moyens financiers importants pour faire exécuter le Plan.

### Moyens de l'équilibre

#### 1. — PROGRAMMATION EN VALEUR

Pour la première fois, le Plan a prévu les progressions des grandes catégories de revenus et de prix estimés en valeur réelle :

- hausse annuelle des prix ne dépassant pas : % ;
- salaire annuel par tête à qualification inchangée : 2,8 % ;
- salaire annuel par tête, tous glissements catégoriels compris (promotions) : 3,3 % ;
- revenus bruts de l'entrepreneur individuel non agricole : 3,3 % ;
- revenu agricole par exploitation : 4,8 %.

Les accroissements des prestations sociales

ne sont pas fixées au Plan, une commission se livrant actuellement à une étude sur ce sujet.

Quand on examine ces propositions, on constate qu'en fait le gouvernement n'a les moyens de faire respecter cette programmation en valeur que pour les salaires (salaires qu'il contrôle directement dans le cas des fonctionnaires et des nationalisés — salaires qu'il tient par l'intermédiaire des industriels encouragés à s'auto-financer dans le cas du secteur privé). Par contre, les prix risquent de dépasser le chiffre prévu (2,4 % en 1965) et pour les revenus non salariaux, non seulement l'Etat ne peut rien mais bien plus, il ne les connaît pas. Ce sont donc les salariés qui vont encore faire les frais de la politique de stabilisation qui se continuera en fait à l'intérieur du V<sup>e</sup> Plan.

#### 2. — LES CLIGNOTANTS

Ces indicateurs d'alerte permettent d'être averti à temps si l'évolution économique s'accomplit avec des écarts trop grands par rapport aux prévisions et aux exigences de l'équilibre. L'alerte, c'est-à-dire le dépassement d'un des seuils entraîne soit la mise en œuvre de mesures correctives, soit le changement explicite d'un objectif du Plan. Ces indicateurs sont :

- pour le NIVEAU DES PRIX, un rythme annuel de croissance des prix à la consommation supérieur de plus de 1 % à celui de nos principaux partenaires commerciaux ;
- pour l'EQUILIBRE DES ECHANGES EXTERIEURS, un taux de couverture des importations par les exportations (sur 12 mois) descendant au-dessous de la limite de 90 % ;
- pour la CROISSANCE DE LA PRODUCTION INTERIEURE brute, un taux de croissance égal ou inférieur à 2 % (taux du plan : 5 % ;
- pour l'INVESTISSEMENT PRODUCTIF, une limite inférieure à 2,5 % par an ;
- pour le SOUS-EMPLOI, un nombre de personnes à la recherche d'un emploi égal ou supérieur pendant 3 mois consécutifs à 2,5 % de la population active, ce qui représente une masse d'au moins 400 000 chômeurs. Ce dernier indicateur laisse rêveur ; en somme, si l'on comprend bien le gouvernement ne commencera à s'inquiéter que lorsque plus de 400 000 salariés seront en chômage.

Dans son intervention devant le Conseil économique et social F. Lagandré, représentant de la C.F.D.T., a constaté : « L'objectif de plein emploi est délibérément sacrifié. De plus, il n'est même pas garanti par un indicateur sérieux ». En ce qui concerne l'ensemble du problème des clignotants, il ajoutait : « Le chapitre sur les clignotants devrait être assorti de prévisions sur les objectifs qui ne seront pas remis en cause. Nous ne voulons pas de clignotants libérant le gouvernement de l'obligation du Plan ».

Mais, et ce sera notre conclusion, les responsables du gouvernement « croient-ils au Plan » ?

M. BRANCIARD.

(1) Auto-financement : utilisation par une entreprise des bénéfices qu'elle a réalisés, pour augmenter son capital productif, c'est-à-dire pour investir.

(2) Le système par répartition consiste à payer les retraites d'une année avec les cotisations prévues la même année, tandis que le système par capitalisation consiste à payer la retraite avec les cotisations placées pendant toute la vie active du retraité et augmentée des intérêts capitalisés.