L'expérience française de planification du Ier au Ve plan

Autor(en): **Gardaz, Michel**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **25 (1967)**

Heft 3

PDF erstellt am: **28.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-136205

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Documents

L'expérience française de planification du Ier au Ve Plan

Michel Gardaz
chef de travaux à l'Ecole pratique
des hautes études, Paris

Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous essaierons de donner une définition provisoire de la planification. Récusons d'abord une idée simpliste: la planification n'est pas uniquement un programme d'opérations ou un catalogue d'objectifs à réaliser dont le coût aurait été préalablement mesuré. *La planification est une stratégie de l'action.* Il s'agit d'une réalité très complexe qui englobe un ensemble de décisions à prendre et une méthode pour les prendre, une somme d'objectifs à atteindre mais aussi une réflexion approfondie sur les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre, un nouvel état d'esprit. En particulier, l'introduction en France des techniques de planification comporte deux innovations fondamentales: le recours massif à la recherche scientifique et technique (recherche opérationnelle, économie et sociologie des organisations, calcul économique, etc.) et l'instauration d'un style nouveau de commandement et de communication entre les acteurs du jeu économique et social; en un mot, un changement dans le domaine des relations sociales [1].

Faire l'historique de la planification française n'est pas une entreprise facile car nous disposons d'un très petit nombre de travaux de recherche systématique sur ce sujet. Non pas que la littérature fasse totalement défaut dans ce domaine, mais elle semble assez mal répartie. Nous trouvons beaucoup d'écrits sur les aspects doctrinaux et idéologiques et beaucoup de descriptions des conditions d'élaboration et du contenu du plan avant sa mise en application; mais nous ne trouvons presque rien sur les conditions réelles d'exécution, sur le « dedans » du Plan, pour reprendre une expression d'André Piatier [2]. On reste trop souvent à l'extérieur du phénomène étudié [3]. En particulier, l'histoire du Commissariat au Plan et l'action tout à fait exceptionnelle de son premier commissaire, Jean Monnet, serait à faire. C'est pourquoi, nous n'avons pas la prétention d'être exhaustif sur ce sujet. Nous nous proposons simplement de jeter quelques jalons en tirant parti de travaux déjà publiés [4].

Dans une première partie, nous retracerons les circonstances qui présidèrent à la mise en place du Ier Plan français et au déroulement des suivants. Au cours d'une deuxième partie, nous étudierons, dans une perspective historique, quelques-uns des aspects les plus originaux de la planification « à la française ».

---

[1] M. Gardaz, ANAS (9e Journée d'étude et de perfectionnement des assistantes sociales municipales), Réflexions autour de la planification, ronéotypé, p. 9.

[2] A. Piatier, préface à l'ouvrage de E. Zaleski: *Planification de la Croissance et Fluctuations économiques en URSS,* Paris, SEDES. Voir aussi l'article très stimulant du même auteur, *Philosophie de la Planification,* cahiers de l'ILEC, Paris, 1962, 4e trimestre.

[3] Exception notable: les travaux du Centre d'étude de la prospection économique à moyen et long terme (CEPREL) sur le IIIe Plan sous la direction de Jean Benard.

[4] P. Bauchet: *L'Expérience française de Planification,* Le Seuil, Paris, 1962, 348 p.; F. Perroux: *Le IVe Plan français,* PUF, Paris, 1962; B. Cazes: *La planification en France et le IVe Plan,* Les éditions de l'Epargne, Paris, 1962, 283 p.; J. et A. M. Hacket: *Economic Planing in France,* George Allen and Unwin, Londres, 1965, 2e édition, 418 p.; M. Crozier: « Pour une sociologie de la planification française », *Revue française de Sociologie,* juillet 1965; Fourastié et Courthéoux: *Le IVe Plan,* PUF, Paris.

PREMIÈRE PARTIE

I. LES CIRCONSTANCES HISTORIQUES

Pour savoir en quoi le Plan français est une création originale et une source de progrès, il est nécessaire de comparer la France « d'avant » le Plan à la France de « pendant » le Plan.

A. La France « d'avant » le Plan

a) Avant 1939

Trois séries d'observations retiendront notre attention: la vie sociale de la France, son retard économique, le mode de rapports entre l'Etat et l'économie [1].

1. Avant 1939, la vie sociale se présente sous des traits contradictoires: elle n'est ni dynamique, ni statique. La société française n'est pas dynamique parce qu'elle adopte des réactions de défense vis-à-vis de l'aristocratie, mais plus encore de la classe ouvrière. Cette attitude de méfiance a de graves répercussions sur la vie économique. La bourgeoisie refuse l'industrialisation parce qu'elle ne veut pas d'une classe ouvrière susceptible de devenir majoritaire et de lui ravir le pouvoir politique, économique et social.

D'un autre côté, la société française n'est pas non plus statique. Notons tout particulièrement que la bourgeoisie ne bloque pas la mobilité sociale, comme l'avait fait de façon systématique l'aristocratie sous l'ancien régime (exigence des quatre quartiers de noblesse). Elle accepte de s'ouvrir comme terme de l'ascension sociale à des individus provenant du monde ouvrier ou rural, mais sous certaines conditions très précises. Il faut, d'une part, que l'ascension soit le fait d'individus isolés et non de classes ou de groupes sociaux constitués, d'autre part, le nouveau promu doit renoncer aux valeurs de sa classe sociale d'origine pour adopter celles de la bourgeoisie. En résumé, on peut tout au plus enjamber les barrières sociales à titre individuel, on ne peut en aucun cas les détruire.

La façon dont la bourgeoisie maintient son « leader-ship » sur l'ensemble de la société est très simple. Elle obtient le concours d'alliés (le monde rural et les indépendants — professions non salariées), mais surtout elle a forgé tout un système de valeurs qu'elle impose comme un code moyen à l'ensemble de la société, valeurs qui encouragent implicitement le statu quo social. C'est ainsi qu'elle prêche la stabilité, l'harmonie, la permanence, la modération et préconise une certaine résistance au machinisme. De même, elle s'oppose au changement et aux transformations sociales qui s'effectueraient selon des normes qu'elle désapprouve et qu'elle stigmatise: la mobilité, l'élimination, la concurrence et toutes les valeurs et attitudes qui dissolvent les solidarités de classe. En résumé, la bourgeoisie réprouve toutes les valeurs qui pourraient avoir pour conséquence de mettre en cause sa position dominante. Ce jeu social devait avoir des répercussions importantes sur la vie économique.

2. La vie économique, elle aussi, ne devait être ni statique, ni dynamique. Il est évident que la France de la fin du XIX^{e} siècle et de la première moitié du XX^{e} siècle ne se range pas parmi la catégorie des pays dits « sous-développés ». Cependant, comparée à ses voisins

[1] Pour l'étude de la France d'avant le Plan, nous nous inspirerons de la très remarquable analyse effectuée par S. HOFFMAN: *A la Recherche de la France,* Le Seuil, Paris, 1964, p. 15-138. Voir également; E. GOBLOT: *La Barrière et le Niveau,* 1925; nouvelle édition: PUF, Paris, 1967.

immédiats, l'Allemagne, la Belgique, la Hollande, la Suisse, la Grande-Bretagne ou les Etats-Unis, la France n'est pas à la pointe du progrès économique. Quelles sont donc les causes de son retard sur le plan économique ?

Il est urgent de dépasser un certain nombre d'idées reçues qui attribuent l'infériorité économique de la France à son épargne extravertie (ou fuite des capitaux) ou aux « contraintes » de la géographie, sa pauvreté en charbon. Rappelons brièvement des faits bien connus. A la fin du XIX^{e} siècle et au début du XX^{e} siècle, la France se trouvait dans une situation des plus paradoxales: alors même que son épargne privée s'investissait dans le monde entier et tout particulièrement dans les Balkans et en Russie (on se souvient de ces fameux emprunts russes qui se volatilisèrent à la Révolution de 1917), la France devait faire appel à des capitaux belges pour construire le métro de Paris. Pour ce qui est des contraintes de la géographie, on a répété à satiété que le retard économique de la France fut causé par la médiocrité de ses ressources charbonnières à une époque où industrialisation signifiait aciérie. Dans ces deux cas, les causes évoquées sont plutôt des phénomènes superficiels, des symptômes qui masquent la source profonde et réelle du mal.

Le diagnostic établissant les causes véritables du retard économique fut posé pour la première fois par deux syndicalistes, Merrheim et Delaisi, lorsque, avant 1914 déjà, ils reprochèrent au patronat français son manque total de dynamisme.

Sur le plan de l'économie globale, le refus de l'industrialisation de la part de la bourgeoisie se traduisit par le maintien d'un équilibre quasi constant entre le secteur primaire (agriculture), secondaire (industrie) et tertiaire (les services) mais au prix d'une dilution et d'un ralentissement de l'expansion industrielle. L'agriculture garda une population pléthorique, vécut en vase clos et sa productivité demeura très faible. Par rapport aux autres secteurs, l'industrie progressa avec une infinie lenteur et garda, dans son système d'organisation, de nombreuses caractéristiques de la société de l'Ancien Régime.

Quant aux entreprises, elles furent gouvernées par les représentants de la bourgeoisie dont les motivations étaient sociales et non économiques. La préoccupation majeure n'était pas de produire davantage et de maximiser le profit, mais avant tout d'assurer la continuité de la famille et sa prépondérance absolue sur l'entreprise. En dernière analyse, la famille bourgeoise est la cause principale du retard économique avant 1939.

Michel Crozier écrit à ce sujet: « Le capitalisme français a été dominé plus longtemps que celui des autres nations occidentales par des affaires de famille dont l'objectif principal demeurait le succès social de la famille et non pas le profit individuel ou l'expansion industrielle. Les valeurs familiales de la bourgeoisie française ont paralysé la croissance économique en prévenant toute concurrence trop violente entre les firmes, en poussant les hommes d'affaires à éviter exagérément le risque et en rendant très difficile le succès de toute innovation susceptible de porter atteinte à son système d'organisation » [1].

3. Les rapports entre l'Etat et l'économie font apparaître une contradiction fondamentale. L'intervention de l'Etat était doctrinalement refusée, mais pratiquement exigée pour la protection des intérêts privés et la sauvegarde des droits acquis; cela par une série de mesures de détail qui vont de la subvention aux entreprises en difficulté aux protections douanières par des mesures de détaxement fiscal.

---

[1] *Le Phénomène bureaucratique,* Paris, Seuil, 1963, p. 345. Sur le problème des facteurs humains et de l'esprit d'entreprise de la bourgeoisie comme cause véritable du retard français, les études les plus stimulantes sont d'origine étrangère. Voir la bibliographie citée par MICHEL CROZIER.

C'est pourquoi l'Etat français d'avant 1939 est assez difficile à qualifier. Il n'était pas industriel à la façon de Colbert ou de Saint-Simon; il n'était pas non plus réformiste, puisqu'il tolérait les pratiques malthusiennes; il n'était pas davantage favorable au libéralisme et au libre-échange, puisqu'il protégeait ses propres industries contre la concurrence internationale. C'était donc un Etat essentiellement paralysé et pour ainsi dire inapte à promouvoir le changement.

En résumé, à la veille de la Deuxième Guerre mondiale, nous sommes en présence d'une société relativement bloquée; bloquée sur le plan social, car la bourgeoisie contrôle la mobilité sociale et veille avant tout à préserver, contre la classe ouvrière, sa prédominance. Bloquée sur le plan économique, car le capitalisme français n'a pas pour mobile le profit individuel ou la croissance économique, mais le succès social de la famille, sa continuité et sa prépondérance absolue au sein de l'entreprise. C'est pourquoi on note à la fin du XIX^{e} siècle et dans la première moitié du XX^{e} siècle, un manque assez généralisé de dynamisme de la part du patronat, des firmes qui en majorité végètent, des pratiques malthusiennes, un climat social d'insatisfaction et d'irritation.

b) Vichy

Une remise en cause de cette société s'amorce sous Vichy, remise en cause que le premier plan Monnet institutionnalisera, en quelque sorte, et transformera en un processus ininterrompu de développement économique et social.

Le régime de Vichy a été l'objet d'un discrédit absolu et a été frappé d'une sorte de « damnatio memoriae ». Or, contrairement à sa philosophie officielle qui préconisait le retour à un Etat agrarien et corporatiste, Vichy, dans la pratique, va décider d'un certain nombre de mesures concrètes qui vont porter atteinte à l'ordre établi et auront un profond retentissement puisqu'elles trouveront place dans le système de planification.

Ces innovations sont au nombre de trois: la création de groupements d'intérêts économiques sur une base professionnelle (comités d'organisation), le renouvellement du personnel à la tête des organisations professionnelles, l'acceptation pratique d'un Etat interventionniste malgré une doctrine officielle anti-étatiste.

Ces « comités d'organisation » qui fonctionnent sur une base mixte (représentants du secteur privé et public), furent créés surtout dans un but pratique. Il s'agissait d'assurer la gestion de l'économie, compte tenu des restrictions et de l'occupation, l'Etat en étant incapable. Il s'agissait en second lieu d'empêcher les Allemands de contrôler l'économie. Mais à la libération, la leçon de ces comités ne sera pas perdue et ceux-ci serviront de modèle pour les commissions de modernisation du I^{er} plan.

C'est aussi sous Vichy que s'opère un renouvellement du personnel dirigeant à la tête des organisations professionnelles. Ces hommes nouveaux ne sont pas des représentants des petites entreprises mais sont issus de grandes entreprises; ce ne sont plus des propriétaires de firmes mais des « managers » que l'idée de planification ou de coopération avec le pouvoir n'effraye pas. Ils ont d'autre part une conception beaucoup moins compartimentée de l'économie; dépassant l'étroite vision de la famille ou l'entreprise pour laquelle ils travaillent, ils posent les problèmes d'intérêt général sinon en terme global du moins de façon plus synthétique, en terme de profession ou de secteur économique, ce qui à l'époque représente déjà un notable progrès.

Enfin, l'un des paradoxes de Vichy, et, non l'un des moindres, fut l'acceptation pratique d'un Etat interventionniste, alors que la doctrine officielle préconisait un vaste système corporatiste, l'Etat déléguant la plupart de ses pouvoirs de direction et d'administration à des

corporations, chargées de gérer le bien public. En l'occurrence, sous l'influence de Jean Bichelonne, ministre de la Production industrielle, la fonction publique n'accepte plus de tenir un rôle passif de gardienne du statu quo économique et social, mais elle se met à intervenir activement et à prendre parti. En particulier, Jean Bichelonne crée ces comités d'organisation cités plus haut, dans lesquels fonctionnaires et industriels se rencontrent et apprennent à diriger l'économie de concert. Ce fut le début d'une coopération active entre le secteur public et le secteur privé, coopération que Jean Monnet reprendra à son compte et qui sera à la base du dynamisme de la planification française à ses débuts.

En résumé, l'apport du régime de Vichy est loin d'être quantité négligeable: d'une part, il fit naître des courroies de transmission permettant à l'Etat d'«embrayer» sur l'économie, d'autre part, grâce à la promotion d'industriels nouveaux, il propagea un esprit de dynamisme favorable à l'idée de planification.

Pour ce qui est de la résistance, son rôle ne saurait être sous-estimé. D'une part, elle avait inscrit à son programme doctrinal la nécessité d'un Etat très interventionniste, d'autre part, elle amena au pouvoir des équipes nouvelles d'ingénieurs, de fonctionnaires et d'hommes politiques qui surent tirer parti des aspects positifs du régime de Vichy. C'est de la rencontre des apports de Vichy et de la résistance en ce domaine que nous devons au Plan Monnet d'avoir pu exister, de s'être révélé d'une remarquable efficacité et d'avoir déclenché un véritable processus de développement économique et social, processus qui s'est maintenu tout au long des cinq plans.

B. La France « pendant » le Plan

Il faudrait que je puisse faire un bilan aussi détaillé que possible des résultats obtenus par les quatre premiers plans et discuter de l'impact réel de la planification sur la croissance économique. La tâche n'est pas simple. Aussi, pour l'heure, je préfère laisser de côté ce problème et présenter très rapidement le contexte dans lequel se sont élaborés et exécutés les cinq plans.

Le I^er^ Plan (1947-1952) dit de modernisation, doit beaucoup à la personnalité exceptionnelle de Jean Monnet qui dans le climat de scepticisme et de pessimisme d'après guerre, sut inventer des méthodes nouvelles d'action, complètement différentes du style administratif traditionnel « à la française ». A la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la situation de la France est désastreuse:

— 2 millions d'immeubles endommagés dont 500.000 détruits;
— un réseau de communications complètement désarticulé;
— une production industrielle qui en 1945 était le tiers de qu'elle était en 1929 [1];
— un appauvrissement en or et en devises étrangères;
— un retard immense sur le plan technologique et scientifique.

La prise de conscience de ce retard à combler fut une des raisons qui militèrent en faveur de l'acceptation par l'ensemble de la population et des responsables de l'économie de la nécessité d'un Plan. Mais d'autres raisons favorisèrent l'introduction et l'acclimatation de l'idée de planification. Tout d'abord, c'est le souvenir cauchemardeux de la crise des années 1930: le plan fut assimilé à une politique de grands investissements pour favoriser le plein emploi. Ensuite, l'aide américaine qui, spontanément, poussa la France à mettre

[1] Indice de la production industrielle: 1929: 100, 1938: 75, 1945: 38.

sur pied un plan, tant pour justifier l'emploi des crédits accordés, que pour optimiser les faibles ressources disponibles en établissant un certain nombre d'urgences. C'est ainsi que le Ier Plan décide de se concentrer sur six secteurs fondamentaux: charbon, électricité, acier, ciment, engrais et machinisme agricole, transports. L'idée sous-jacente était simple: c'est dans la mesure seulement où les produits et les services de base étaient assurés que l'on éviterait des goulots d'étranglements et que les autres secteurs pourraient se mettre à travailler et à se développer. En accordant ainsi la priorité à six secteurs fondamentaux, on créait les conditions d'un développement ultérieur plus rapide.

Le IIe Plan (1954-1957), outre qu'il voit M. Hirsch succéder à Jean Monnet, comporte une innovation importante: il couvre l'ensemble de l'économie française et il prend en compte, à quelques exceptions près (Justice et Affaires culturelles), tout le domaine des investissements publics (équipements sanitaires et social, scolaires, routiers, logements, etc.). Il vise à promouvoir une expansion générale et équilibrée de l'économie et son thème central est qu'il faut produire mieux et plus. Il met l'accent sur le développement de la recherche scientifique et sur la spécialisation des entreprises.

Le IIIe Plan (1958-1961) a pour objectif une croissance de 20 %, en quatre ans, de la production nationale, tout en maintenant l'équilibre de la balance des paiements extérieurs et la stabilité monétaire. Il fut sérieusement perturbé par la crise inflationniste de 1958 et on mit sur pied, un plan intérimaire de « rattrapage », prévoyant une progression de 11 % de la production nationale pour 1960-1961.

Changement d'étiquette avec le IVe Plan (1962-1965) qui s'intitule désormais « Plan de développement économique et social». Il prévoit une progression annuelle de la production intérieure brute de 5,5 % et un développement orienté vers des fins nationales (développement de la puissance industrielle de la France, modernisation de la défense nationale), des fins internationales (assistance aux pays en voie de développement), des fins individuelles (amélioration des conditions de vie des individus, consommation des particuliers plus importante). Il prévoit et décide un accroissement très visible des investissements publics. Pour la première fois, il comporte un essai de régionalisation.

Cependant, le taux de croissance de la production intérieure brute adopté (5,5 % par an) fut trop ambitieux pour les capacités de l'économie. Il en est résulté une trop rapide et forte hausse de la consommation. Faute d'avoir pu la limiter (en retenant les salaires par exemple) au profit des investissements le gouvernement s'est trouvé en 1963, en présence d'une hausse inflationniste des prix. Cette hausse risquait de détruire tous les équilibres envisagés entre les volumes de production. Le plan de stabilisation de septembre 1963 donna un coup de frein et mit en place des mesures propres à stabiliser les prix. Il en résulta une conséquence attendue: ralentissement, à la fin du IVe Plan, du rythme d'accroissement de la Production Intérieure Brute.

C'est pourquoi le Ve Plan (1966-1970) mit l'accent sur l'expansion dans la stabilité. Dans cet ordre d'idée, il tendit à préciser le taux d'accroissement souhaité en fonction d'un certain nombre d'équilibres à respecter et tout particulièrement la stabilité des prix. C'est ce qui a été désigné de l'appellation « programmation en valeur ». Ce plan comporte non seulement une évolution (une « projection ») des quantités qui seront produites ou dépensées jusqu'en 1970, mais également une évaluation des prix qui seront pratiqués, des revenus monétaires qui seront distribués, des circuits financiers qui s'instaureront [1].

---

[1] JEAN MARCHAL: *Economie politique générale,* La Cité du Droit, Paris, 1965-66, p. 543-560.

DEUXIÈME PARTIE

Aspects originaux et problèmes de la planification française

Léon Hamon attire notre attention sur un aspect de la réalité que les économistes n'ont pas l'habitude d'intégrer dans leurs modèles mais qui me paraît des plus importants : « la technique du plan reçoit, en définitive, de la société globale ses valeurs, ses impératifs et ses limites: mais on ne reçoit pas sans influencer en retour... [1]».

Un certain nombre de questions sont à l'origine de l'analyse qui sera ébauchée au cours de cette deuxième partie. La planification comporte-t-elle des innovations fondamentales dans le style d'action « à la française » ou ne fait-elle que restaurer une tradition d'intervention étatique abandonnée tout au long de la IIIe République ?

Un certain nombre de valeurs traditionnelles de la Société française n'ont-elles pas déteint sur le système de planification, lui enlevant une partie de son efficacité ou, au contraire, le système lui-même, transforme-t-il peu à peu les valeurs reçues ?

Le système de planification n'évolue-t-il pas, de plan en plan, de commissaire en commissaire, dans une direction qui, malgré l'affirmation répétée d'une continuité absolue, laisse de côté les apports les plus originaux et les plus féconds des premiers plans ?

Quelque réponse que l'on donne à ces questions, on peut se mettre d'accord sur un des mérites essentiels du système de planification: révéler les problèmes existants, les porter à l'attention de l'opinion publique et susciter des instruments adéquats pour les résoudre.

Parmi les problèmes qu'il a révélés, trois retiendront notre attention :

A. Le problème des fins et des moyens.
B. Le mode de rapport entre le secteur public et le secteur privé.
C. Le type de raisonnement sur lequel est construit le plan.

Evidemment, cette liste n'est pas limitative. Le mode de prise de décision, l'aménagement progressif d'une planification régionale et la liaison du Plan avec les objectifs de la Communauté économique européenne présentent un certain nombre de traits originaux que nous souhaitons étudier ultérieurement.

A. La fin et les moyens

A ce sujet, Pierre Massé, ancien commissaire général au Plan écrit: « La relation entre les objectifs que l'on s'assigne et les moyens que l'on met en œuvre pour les atteindre est au cœur de la planification. Beaucoup de progrès restent à accomplir pour l'expliciter avec quelques précisions » [2].

Le problème se pose en termes très simples. La planification des fins ou des objectifs ne fait aucune difficulté et, dans les commissions ou les instances de décisions, l'accord est facile à obtenir. Par contre, on constate un désaccord ou parfois un oubli d'une réflexion réelle sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs décidés.

Trois exemples illustreront cette proposition.

---

[1] Léon Hamon: *Tendances et Volontés de la Société française,* SEDEIS, Paris, 1966, p. 198.

[2] Pierre Massé: « Le Plan ou l'Anti-hasard », NRF, 1965, p. 177.

1. Le IIIe Plan comporte un tableau de prévisions des investissements nécessaires à la réalisation d'objectifs de production jugés souhaitables: toutefois — et voilà le hiatus — le texte officiel ne prévoit aucune disposition financière quantitative, aucun mode de financement impératif, même pour les objectifs jugés prioritaires. En d'autres termes, le plan n'impose ni au gouvernement, ni au parlement un volume déterminé d'investissements alors qu'il prévoit un certain nombre d'objectifs de production et d'équipement. Il ressort donc de la préparation du IIIe plan un accord sur les fins jugées souhaitables et un désaccord ou un oubli des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les fins que l'on s'assigne [1].

2. La planification de la sidérurgie dans le IIIe Plan illustre aussi ce divorce. Deux documents peuvent être assimilés au Plan. D'abord le rapport de la Commission de la sidérurgie. Il s'agit d'un texte assez volumineux qui établit des prévisions avec le maximum de détails possibles dans quatre domaines: prévisions d'objectifs de production en fonction des débouchés, programme d'investissements souhaités, *mesures de financement nécessaires,* prévisions en matière de main-d'œuvre. Deuxièmement, le chapitre sidérurgie du IIIe Plan lui-même qui paraît au *Journal officiel* et, à ce titre, a force de loi. Or ce texte de synthèse présente la caractéristique de reproduire et d'entériner les recommandations de la commission en matière d'objectifs de production et d'investissements mais d'*ignorer totalement les recommandations en matière de financement*. Encore une fois accord sur les objectifs, désaccord sur les moyens [2].

3. L'inexécution partielle du IVe Plan dans le domaine culturel s'explique par des raisons analogues. Cette inexécution s'observe notamment par l'analyse de trois chiffres de dépenses d'investissements du Ministère des affaires culturelles pour la période 1962-1965:

900 millions de francs: prévisions du IVe Plan;
626 millions de francs: autorisations de programme effectivement accordées (par la Direction du budget);
513 millions de francs: engagements de dépenses effectifs (par le Ministère).

Certes, le plan de stabilisation et une certaine sociologie administrative (le fait que la Direction du budget du Ministère des finances ne s'estime pas liée par les décisions du Plan) ont perturbé l'exécution du Plan. Mais il y a plus. L'élaboration du Plan s'est effectuée comme si la seule incertitude à maîtriser était le financement des investissements, en oubliant la planification d'autres moyens stratégiques: la rareté des terrains, la capacité et la volonté contributives des collectivités locales, les dépenses de fonctionnement [3].

Certains crédits affectés à la construction de bâtiments n'ont pu être dépensés parce que, dans certaines villes surpeuplées, les terrains libres n'existaient plus. Il en va de même pour d'autres crédits, nécessitant la participation à 50 % des collectivités locales (maisons de la culture, monuments historiques) parce que ces mêmes collectivités ne voulaient pas ou ne pouvaient pas suivre. Enfin, grave lacune du système de planification dans le secteur

---

[1] *Bulletin du CEPREL:* « L'exécution du IIIe Plan », Arcueil (Seine), juillet 1964, no 2, p. 13-14.

[2] Rémy Prud'homme: *La Sidérurgie française et le IIIe Plan,* thèse, Faculté de droit et des sciences économiques de Paris, 1964, multigraph., p. 20. Voir aussi, *Bulletin du CEPREL,* no 4, juin 1965.

[3] Michel Gardaz, *Communication à l'EPHE,* Direction d'études du professeur A. Piatier, février 1965, dactylogr., 34 p.

public, on programme les dépenses d'investissements, tandis que les dépenses de fonctionnement sont laissées au hasard, à des négociations au jour le jour, à l'empirisme le plus total. Or sans dépenses de fonctionnement ajustées au montant des investissements, l'administration est dans l'impossibilité, malgré sa meilleure volonté, de dépenser les crédits dans le délai prévu. C'est ce qui s'est passé pour le IV^e Plan. Alors que, d'après les prévisions, les dépenses d'investissement devaient augmenter de 28,5 %, les dépenses de fonctionnement, non programmées, ne progressaient en fait que de 6,4 %. C'est dire qu'une structure administrative, qui restait squelettique, se trouvait dans l'impossibilité d'accomplir les tâches qui lui étaient assignées. A notre avis, l'intégration des dépenses de fonctionnement dans la démarche planificatrice accroîtrait considérablement l'efficacité du secteur public.

Après cet examen de faits concrets, nous voudrions tenter un essai d'interprétation théorique.

Comme nous l'avons déjà vu, il ressort de notre analyse que la planification française est d'essence téléologique: elle raisonne sur les fins (quel type de société voulons-nous), mais intègre encore très difficilement la discussion sur les moyens et abandonne le choix de ceux-ci à l'empirisme ou au rapport de force.

Cette conception téléologique est profondément ancrée dans nos structures mentales et remonte à Aristote qui la définit en ces termes: « La cité idéale est fondée sur la nature des choses considérées dans les fins qu'elles réalisent ou qu'elles tendent à réaliser » [1]. Sur le plan psychologique et éthique, elle s'exprime ainsi: « L'homme doit soumettre sa vie à la fin suprême qui lui a été proposée et lui subordonner hiérarchiquement toutes les autres fins, le libre arbitre lui donnant la possibilité de le faire » [2].

Or, la critique de Berdiaeff relative à cette conception traditionnelle nous paraît des plus fécondes. Berdiaeff consacre une grande partie de son œuvre à discuter du problème de la fin et des moyens et il note que le point de vue téléologique ne correspond nullement aux découvertes de la psychologie contemporaine, «la dignité et la liberté morales de l'homme n'étant pas du tout déterminées par la fin à laquelle il soumet son existence, mais bien par la source d'où découle sa vie morale et son activité dans le monde » [2].

Sur un plan sociologique Michel Crozier a montré l'origine de ce hiatus, source de paralysie pour l'action économique et sociale, dans la coexistence de deux morales qui ne communiquent pas: la morale de conviction qui est l'apanage des communautés religieuses, des philosophes, des artistes, en un mot des préposés à l'idéal, et la morale de responsabilité (ou de puissance), morale de la force, de la violence réglée, de la culpabilité calculée qui est le fait des réalistes, des machiavéliques, en un mot des hommes d'action.

On peut se demander jusqu'à quel point la spiritualité du catholicisme romain n'a pas contribué à maintenir un système de valeur, qui se fonde « sur la séparation des fonctions de « ceux qui prient » et de ceux qui peinent. Dans la hiérarchie des valeurs, la sainteté, la méditation, la charité se placent bien plus haut que le travail utilitaire nécessaire pour les

---

[1] ARISTOTE: *Ethique à Nicomaque,* V 3, 1129 b. 25.

[2] BERDIAEFF: *De la Destination de l'Homme,* éditions « Je sais », Paris, 1935, p. 108.
Les découvertes de JANET en psychologie sont à la source de ce renversement de perspective.
Le dynamisme de l'individu dans la vie économique repose sur une somme « d'énergie mentale » dont la source ne réside pas dans l'acceptation de normes extérieures, mais dans un dynamisme psychique, intérieur à l'homme. La nature de cette énergie ne nous intéresse pas ici. Retenons, à la suite des travaux de JANET et P. L. REYNAUD, qu'elle est à la racine de toute vie économique et de tout système d'action et de planification. L'énergétisme est du domaine des moyens. Voir notamment P. L. REYNAUD: *La Psychologie économique,* PUF, Paris, 1964, et *Economie généralisée et Seuil de Croissance,* Editions Genin, Paris, 1962, p. 25-26.

besoins du corps mais non ceux de l'âme » [1]. En d'autres termes, la contemplation des valeurs (les fins) est supérieure à l'action ici-bas (les moyens).

Il est certain que ce système de valeurs a profondément imprégné l'ensemble de la société. En effet, prenons, pour exemple, la doctrine régissant la fonction publique. On y observe une distinction très accusée entre fonctionnaires chargés de prendre les décisions et fonctionnaires chargés de les exécuter. Les premiers relèvent de l'ordre des fins, les seconds de l'ordre des moyens.

Mais, cette source de paralysie pour le travail de planification peut être dépassée par le « développement d'une nouvelle forme de rationalité, d'une nouvelle façon de concevoir l'action. La discussion sur les fins n'ignore plus la réflexion sur les moyens. On devient capable de tenir compte des conséquences inattendues de l'action. Certes, depuis toujours le politicien et l'homme d'action se sont gouvernés en fonction des résistances du milieu; mais ils étaient méprisés pour leurs marchandages et pour leur double jeu; la « Verantwortungsethik » (l'éthique de responsabilité) que Weber appelait de ses vœux, ne pouvant pas se constituer, tant que la réflexion sur l'idéal restait radicalement séparée de la réflexion sur les moyens de l'appliquer » [2].

Cependant le système de planification tend à ouvrir la voie au changement dans ce domaine dans la mesure où il pousse peu à peu à appréhender de façon scientifique et synthétique le couple fins-moyens. Michel Crozier note à ce sujet: « Nous n'en sommes, il est vrai, qu'au tout début; nos techniques sont extrêmement limitées, mais déjà la résistance des moyens humains n'est plus inattendue, elle peut être prise en compte à l'avance et l'on peut prévoir sans recourir à la contrainte pour assurer l'exactitude des prévisions » [2].

B. Le mode de rapport entre le secteur privé et le secteur public

Notre analyse part d'une réflexion d'Henri Lefèbvre: « D'après Karl Marx, écrit-il, la praxis révolutionnaire va réduire les séparations, les scissions, les multiples dualités qui définissent le monde moderne. Elle va transformer le monde en créant un monde autre, résolvant les conflits internes de la vie sociale; et d'abord, elle supprimera l'*intolérable distance entre le privé et le public,* entre le particulier et le général, entre la nature et l'homme, entre ce qui se passe au niveau du quotidien et ce qui se passe au niveau des instances sublimes, l'Etat, la philosophie, l'art » [3].

En ce qui concerne le Plan, c'est à Jean Monnet que nous devons cette grande leçon: la collaboration entre le secteur privé et le secteur public est la condition « sine qua non » de la réalisation du Plan. Cependant, deux conditions sont requises simultanément, d'une

---

[1] Herbert Lüthy: *Le Passé présent,* éditions du Rocher, Monaco, 1965, p. 62-63. H. Lüthy ajoute: « Calvin — comme tous les réformateurs, mais les dépassant tous par son radicalisme — a détruit cette hiérarchie des fonctions et des vertus pour les ramasser toutes dans une seule unité indissoluble, celle de la vie chrétienne exigée totalement de tout individu: le devoir de tout chrétien est à la fois de prier, de lire et de méditer la parole de Dieu, de gagner sa subsistance, de pourvoir aux besoins de sa famille, de vivre saintement, c'est-à-dire austèrement et laborieusement et, si Dieu lui accorde cette distinction, de combattre et de subir le martyre pour sa foi, bref de mener de front, selon ses forces et son état de grâce, la vie méditative et la vie active. L'une ne peut jamais dispenser de l'autre et l'une se place aussi haut que l'autre: « Travailler c'est prier. » Il n'y a rien à rabattre à cette exigence totale: « Que ceux qui oyent la doctrine » de l'évangile s'approuvent être Chrestiens par sainteté de vie. »

[2] Michel Crozier: « La Révolution culturelle », Juilliard, *Revue Preuves,* Paris, février 1966.

[3] *Introduction à la Modernité,* Editions de Minuit, Paris, 1962, p. 173. C'est nous qui soulignons.

part l'administration doit adopter vis-à-vis des usagers et du privé une attitude moins autoritaire et plus permissive, d'autre part, les représentants du secteur privé, syndicats et associations de tous genres, doivent adopter, vis-à-vis de l'Etat des attitudes moins infantiles et plus responsables et passer de la « communauté d'intérêts à motivation délinquante » a une organisation volontaire. Le plan français dont l'efficacité repose sur les deux conditions évoquées ci-dessus est le lieu d'apprentissage de nouveaux comportements, de nouvelles attitudes aussi bien pour les représentants des pouvoirs publics que pour ceux du secteur privé. Mais concrètement, comment l'évolution s'est-elle effectuée ?

Depuis 1945, nous sommes devant un certain paradoxe. Alors que l'Etat n'a jamais disposé de pouvoirs aussi grands sur l'économie et que sa contribution à la prospérité générale n'a jamais été aussi importante, le voilà qui, grâce aux nouvelles structures engendrées par le Plan, réussit incomparablement mieux à associer les citoyens à ses décisions et à sa politique. Sur ce dernier point, nous verrons qu'une partie du mérite revient aux associations qui ont su se réformer et jouer le rôle de relais entre le public et le privé [1].

1. *Les nouveaux pouvoirs de l'Etat sur l'économie*

A la libération, nous assistons à la restauration d'une conception technocratique, émanant de la vieille tradition colbertiste et saint-simonienne. De là est sorti le Plan Monnet et la notion d'un Etat plus actif, maître du crédit. Dans le même ordre d'idée, « la caisse des dépôts et consignations, le crédit national, la caisse des marchés et des agences de crédit ont considérablement augmenté le pouvoir de l'Etat et lui ont permis d'encourager les forces de production. Le contrôle des banques et des compagnies d'assurances nationalisées, le développement des livrets de caisse d'épargne, l'administration des fonds de la Sécurité sociale et l'emploi systématique de l'inflation assurent à l'Etat un droit de regard sur la moitié du revenu. Ses investissements représentent de 17 à 25 % du total des investissements faits par la nation; de plus, il exerce largement son contrôle sur un autre quart » [2].

2. *Innovation dans les rapports du secteur public et du secteur privé — La création du Commissariat au Plan*

Au moyen d'une administration qui se veut très légère (environ soixante-dix chargés de mission), et par le biais du travail des commissions (une trentaine), le Commissariat au Plan rassemble et fait travailler en équipes tout ce qui compte dans l'économie française. Les commissions qui représentent chacune une activité particulière groupent de trente à cinquante personnes: des fonctionnaires, des industriels, des syndicalistes, des personnalités choisies pour leurs compétences particulières. Si l'on ajoute à cela les représentants des services d'études publics (SEEF, INSEE, etc.) et privés (syndicats professionnels) consultés à titre d'expert, on arrive au chiffre de quelque trois mille personnes que les salons de l'hôtel particulier de la rue de Martignac voient défiler tous les quatre ou cinq ans.

Mais à quel jeu jouent tous ces acteurs venus d'horizons très différents et réunis sous la houlette et grâce à l'hospitalité généreuse du commissaire au Plan et de ses représentants:

---

[1] Pour l'étude du rapport secteur privé-secteur public, nous reprenons les éléments de l'analyse très pénétrante de Jesse E. PITTS se rapportant à ce problème: *A la recherche de la France,* Le Seuil, Paris, 1965, p. 304 et s., 310, p. 288 et s. Voir également: JACQUES LAUTMAN et ANNIE JACOB: *Tendances et Volontés de la Société française,* ouvr. cité, p. 268-285.

[2] JESSE R. PITTS, ouvr. cité., p. 305.

d'abord à neutraliser la communauté des intérêts privés [1] et à lutter contre les tendances conservatrices du Ministère des finances et de certaines administrations, ensuite à dégager un consensus, un accord sur les objectifs communs à l'ensemble des partenaires économiques et sociaux.

« Le Commissariat (et ses commissions) ne disposent à eux seuls d'aucun pouvoir. Ils sont chargés de l'élaboration intellectuelle. La poussée initiale vient des sphères supérieures; il faut bâtir une maison plus forte, il faut augmenter la prospérité des citoyens. Mais ici la communauté délinquante des intérêts privés ne s'efforce plus de neutraliser les directives initiales. Au contraire, elle travaille à développer, puis à spécifier ces directives au niveau des firmes, au plan privé où chacun de ses membres est la seule autorité.

»... Chargés de l'élaboration intellectuelle et non pas de la défense d'intérêts immédiats, (les membres des commissions de modernisation) échappent à la tentation de plaider une cause particulière... Ils élaborent un « consensus » qui demeure un cadre reconnaissable des directives du plan final, mais ces directives n'ont pas un caractère coercitif et n'éveillent plus de ce fait les mécanismes de défense des groupes d'intérêts particuliers » [2].

3. *Autre innovation : la transformation des organisations professionnelles*

Le Plan français fournit l'occasion d'une transformation des organisations professionnelles qui passent de la communauté d'intérêts à motivation délinquante à l'organisation volontaire et tendent de plus en plus à devenir des organismes relais entre le « public et le privé ».

Jusqu'en 1936, les organisations patronales [3] se caractérisent de la façon suivante: leur consensus ne peut exister que moyennant le maintien du statu quo — défense systématique de toutes mesures favorables aux privilèges, aux barrières douanières, aux subventions, au partage des bénéfices; tout changement dans ce domaine est absolument banni. Mais, nous l'avons vu plus haut, le régime de Vichy commence à assouplir ces structures trop rigides. Ainsi, après la guerre on voit des organisations patronales commencer a prendre en charge les intérêts de leur profession et se préoccuper des problèmes de l'économie tout entière. Elles s'interrogent et s'engagent, abandonnant leurs vieilles attitudes réticentes pour accepter le dialogue et devenir des partenaires tout à fait valables du Plan et de l'administration.

Ces organisations patronales se signalent notamment par un certain nombre de réalisations telles que la réorganisation de secteurs entiers de l'économie, des études de marchés, la formation professionnelle, etc. Elles quittent l'optique de la défense mutuelle pour adopter l'idée de la croissance économique. Elles sont capables d'exprimer un point de vue commun pour l'ensemble du secteur professionnel et de tenir compte de l'intérêt général.

Cette jonction, cette relation de type coopératif, entre le secteur privé et le secteur public est l'une des raisons de la réussite du I^er^ Plan. On voit très bien ici la complexité de

---

[1] Les réticences farouches de ces groupes d'intérêts lui ont valu la qualification de communauté délinquante que lui donne Jesse R. Pitts, par analogie à la communauté qui se crée au sein d'une classe où les élèves se groupent non par conscience d'intérêts communs à défendre mais par opposition d'ordre anarchique et infantile à l'autorité. Etendant son analyse, Pitts (*A la Recherche de la France,* ouvr. cité, p. 293) avance avec beaucoup de pertinence l'hypothèse que l'association française moyenne est plus à l'aise comme « consensus » de motivation délinquante que comme organisation volontaire structurée et disciplinée.

[2] JESSE R. PITTS, ouvr. cité., p. 308.

[3] Que nous prenons pour exemple.

l'entreprise planificatrice et du même coup on comprend pourquoi le Plan sera voué à l'échec partout où il ne rencontrera pas d'interlocuteurs valables, mais des associations encore insuffisamment structurées comme ce fut le cas, par exemple, avec le théâtre privé ou la musique.

Cela dit, il convient de se poser encore une question: comment s'effectue aujourd'hui le dialogue entre secteur public et privé ou, en d'autres termes, les planificateurs sont-ils restés fidèles à la leçon des débuts héroïques de 1946 ?

Il est certain, et c'est surtout visible à partir du Ve Plan, que le Plan a perdu progressivement son rôle d'institution de rencontre et de dialogue avec les forces sociales de la Nation pour devenir de plus en plus le bureau d'étude du premier ministre et — ce qui est loin d'être négligeable — un instrument de réforme de l'administration. Dans le même sens, dès le IIe mais surtout avec le IVe Plan, l'extension de la planification aux équipements collectifs du secteur public a favorisé la réapparition d'un certain manichéisme pratique qui consiste à organiser le secteur public « en soi », sans se soucier du secteur privé correspondant. D'où l'idée émise que la « planification française laisserait subsister les marchés là où ils fonctionnent de manière satisfaisante mais conquerrait peu à peu toute son autonomie vis-à-vis du marché, à partir d'un secteur créateur, celui des investissements publics dont l'influence correctrice et innovatrice s'étendrait progressivement à toute la société » [1].

Cet oubli du privé ou ce manichéisme pratique, c'est un peu la critique que l'on peut faire à la commission de l'équipement culturel et du patrimoine artistique qui ne semble pas avoir vu que les dépenses à la charge de l'Etat et des collectivités locales ne représentent qu'un infime pourcentage par rapport à celles qu'engagent les ménages et les industries de loisirs et de biens culturels.

Dans le domaine de l'équipement sanitaire et social [2] et de l'éducation, le problème de l'aménagement d'un nouveau style de relation entre le public et le privé commence à être perçu, mais sans toute la netteté requise. On n'a pas semble-t-il pris vraiment conscience que le secteur privé joue le rôle de palliatif aux insuffisances et aux maladaptations d'un secteur public trop rigide. Un exemple choisi illustre bien cette situation: c'est le cas de l'enfant scolairement « inadapté et anormal » qui ne trouve pas sa place dans l'école officielle mais est pris en charge par des institutions privées. La place nous manque pour pousser plus loin l'analyse sur ce point. Nous ferons simplement nôtre, pour terminer, une remarque de Jean Lacroix: « Si donc subsiste une démocratie authentique, il n'est pas impossible que, par-delà le libéralisme et le socialisme au sens traditionnel, se développe entre le public et le privé une sorte de collaboration promise à un grand avenir » [3].

C. Raisonnement intellectuel sur lequel est bâti le Plan

Le Ier Plan raisonnait du particulier au général. A partir du IIe Plan, nous raisonnons du général au particulier.

On peut dire que le Ier Plan était fondé sur l'entreprise; il cherchait à saisir le comportement de l'entrepreneur, ses difficultés, ses problèmes, et essayait de trouver des solutions.

---

[1] Idée rapportée par H. BROCHIER: *La Planification comme Processus de Précision,* Colin, Paris, 1965, p. 177.

[2] *La Documentation française,* IVe Plan, Rapport général de la Commission de l'équipement sanitaire et social, chap. VI, Relations entre investissements publics et investissements privés en matière d'équipement hospitalier, p. 73-76.

[3] JEAN LACROIX: *Le Public et le Privé,* Cahiers de l'ISEA, Paris, mars 1961, no 111.

Le I^er plan se situe dans un contexte de pénurie et de rareté, et c'est pourquoi il définit pour les six secteurs de base des objectifs de production par secteur, par firmes, et ces objectifs sont impératifs [1].

A partir du II^e Plan, le raisonnement est inversé. Tout d'abord les objectifs de production s'estompent et l'on voit arriver des objectifs de consommation qui s'affirment de plus en plus importants — en particulier les consommations collectives; on passe insensiblement d'une planification de la production à une planification de la demande ou de la consommation [2].

Le schéma est alors le suivant. Sur le mot d'ordre gouvernemental: bâtir une maison plus forte et accroître la prospérité, le commissariat général au plan effectue abstraitement des prévisions afin de déterminer le taux de croissance préalable; ces prévisions constituent un cadre général à l'intérieur duquel se fera l'élaboration du Plan par les commissions. Ce dernier travail se fait en deux temps:

— la programmation en volumes,
— la programmation en valeurs.

1) Le Commissariat général au Plan, après avoir défini l'hypothèse de croissance de l'économie, *selon un taux arbitrairement choisi,* est en mesure de calculer la production intérieure brute de l'année de départ de la prévision à la dernière année du plan; à partir de cela il fait quelques calculs pour déterminer les principaux éléments de la consommation finale, qui sont:

— la consommation des ménages,
— la consommation des administrations,
— la consommation des investissements.

A partir de cette première prédétermination de la consommation, on essaie de définir sa répartition entre un certain nombre de catégories de produits; puis à partir de cette évaluation de la consommation pour un certain nombre de produits on remonte aux productions et on est en mesure de chiffrer les taux de production nécessaires pour satisfaire ces besoins et ces consommations [3].

2) Quant à la programmation en valeur, son objet est d'éviter que les phénomènes monétaires, les variations de prix, réagissent sur les quantités physiques et perturbent l'exécution du Plan. Ainsi, le V^e Plan met l'accent sur l'expansion dans la stabilité des prix et dans cet ordre d'idées, il tend à préciser le taux d'accroissement accepté en fonction d'un certain nombre de contraintes et d'équilibres à respecter — notamment la stabilité des prix.

Comment parvient-on à concilier les objectifs de croissance avec la stabilité des prix ?

A cet effet, le Plan a mis au point un certain nombre d'indicateurs d'alerte, ou de « clignotants », comme on les a appelés qui doivent indiquer si l'économie sort de la voie normale pour entrer dans une zone inflationniste ou déflationniste.

---

[1] PIERRE BAUCHET: *L'Expérience française de Planification,* Le Seuil, Paris, 1962, p. 164 (note).

[2] PIERRE BAUCHET: *Problèmes économiques,* n° 960, p. 5.

[3] C. GRUSON: *Les Programmes en Chiffres, l'Univers économique et social,* Larousse, Paris 1960, p. 926-4.

Notre texte était déjà terminé lorsque nous avons pris connaissance de la contribution très intéressante de B. DE JOUVENEL: (Prospective économique) à l'ouvrage collectif: *Problèmes économiques de notre Temps,* LGDJ, Paris, 1966.

Indicateurs d'inflation d'abord. Il ne faut pas que le niveau général des prix dépasse un certain pourcentage; même remarque pour l'équilibre des échanges extérieurs: le taux de couverture des exportations par les importations ne doit pas être inférieur à 90% pendant trois mois de suite.

Indicateurs de récession maintenant: ce sont d'une part la croissance de la production intérieure brute et de la production industrielle, qui doit rester au-dessus d'un certain niveau, d'autre part les investissements productifs qui ne doivent pas descendre aussi en dessous d'un certain niveau, et enfin le taux de chômage.

Notons pour terminer l'aspect éminemment positif de ce type de raisonnement prospectif et synthétique. Il confère au Plan un très grand prestige intellectuel auprès des industriels et des administrations traditionnelles.

Le Plan tire de ce prestige un certain pouvoir: il oblige les industriels et les administrations à raisonner dans les mêmes termes que lui (de façon prospective) et à formuler des objectifs de façon synthétique; ainsi le Plan place les éléments les plus conservateurs de l'administration dans l'impossibilité de résoudre les problèmes qu'il leur pose. Le Plan se met alors à prévoir des solutions de remplacement et les administrations traditionnelles ne voulant pas être dessaisies de compétences se mettent à faire contre le plan ce qu'elles ne voulaient pas faire avec lui; même dans ce cas, le Plan est gagnant et les mentalités se réforment, en même temps que les méthodes [1].

Ce type de raisonnement a néanmoins aussi son aspect négatif. C'est le danger d'un certain formalisme — le danger de construire un modèle abstrait qui finalement n'embrayerait pas vraiment sur l'économie.

On constate aussi dans ce raisonnement global et général une certaine dilution du volontarisme. Au lieu de déborder sur une planification de création, on en reste à une planification d'ordonnancement, planification plutôt statique, où les qualités d'ordre esthétique et le souci de cohérence intellectuelle l'emportent sur l'aspect opérationnel [2].

CONCLUSIONS

Retenons quelques-unes des leçons qui se dégagent des plans français:

— la nécessité d'intégrer le couple fin-moyens;

— la nécessité de faire sortir l'administration traditionnelle de son attitude à la fois paternaliste et autoritaire par le biais d'une transformation des associations, celles-ci adoptant des attitudes moins infantiles et plus responsables;

---

[1] MICHEL CROZIER: « L'administration face aux problèmes du changement », *Revue sociologie du Travail,* Le Seuil, Paris, n° 3, 1966, p. 243-244.

[2] La distinction que nous proposons entre « planification d'ordonnancement » et « planification de création » se fonde sur les deux concepts grecs distincts traduisant l'idée de création: « Demiourguein » (δημιουργειν) et Ktizeim (κτιΣειν).

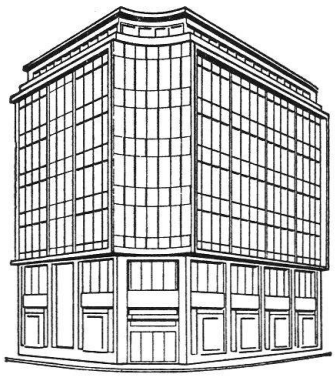
Le premier s'applique au démiurge de Platon, lequel n'est pas un Dieu créateur, mais plutôt un ordonnateur de l'univers, un artisan, un facteur du « cosmos » qui veut dire ordre, ornement. Il indique donc moins une création qu'une production, une fabrication à partir d'une matière préexistante. Le second s'applique à la notion chrétienne de création « ex nihilo » et indique un acte produisant quelque chose d'absolument nouveau.

Voir L. DALOZ: *Le Travail selon Saint Jean Chrysostome,* Lethieleux, Paris, 1959, p. 48. et V. LOSSKY: *Théologie mystique de l'Eglise d'Orient,* Aubier, Paris, 1960, p. 87.

— enfin, l'enrichissement d'une planification d'ordonnancement dont le souci principal est la cohérence intellectuelle, par l'intégration d'une planification de création, qui repose davantage sur le dynamisme des acteurs (qu'ils soient du secteur privé ou public).

Les innovations apportées dans le Plan sont loin d'être définitivement acquises; elles sont encore menacées par de vieilles routines et par des forces de conservation. Toutefois, si le principal objectif du Plan d'après la guerre — la reconstruction de l'économie — a disparu, le Plan n'en garde pas moins son intérêt et son utilité: révéler les problèmes qui se posent à l'économie et à la société française et susciter des instruments nouveaux pour les résoudre. En effet, écrit J.-L. Quermonne, « si la planification reste insuffisante, en tant que processus de décision, à transformer les structures, son développement n'en contribue pas moins fortement à en souligner la nécessité » [1].

[1] JEAN-LOUIS QUERMONNE: *La Planification comme Processus de Décision,* Armand Colin, Paris, 1965, p. 120.



1867 - 1967

100 ans au service
de l'économie vaudoise

CAISSE D'ÉPARGNE ET DE CRÉDIT
LAUSANNE

Lucens Morges Renens St-Prex Vevey
18 agents régionaux dans le canton