Zeitschrift: Revue économique franco-suisse
Herausgeber: Chambre de commerce suisse en France
Band: 43 (1963)
Heft: 4: Libéralisme et économie concertée

Artikel: La planification française
Autor: Hackett, John
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-887708

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La planification française

par John Hackett

Alors que près d'une dizaine de pays en Europe occidentale ont maintenant adopté des systèmes de planification, c'est le Plan français, un des plus anciens, qui permet le mieux, grâce à presque vingt ans de « rodage », d'apprécier le sens et la valeur de cette expérience.

Il ne s'agit pas, dans cet article, de retracer l'historique du Plan en France, mais de présenter aux lecteurs une vue d'ensemble du système français de planification. Il convient de retenir tout d'abord que le Plan a beaucoup évolué depuis 1946 tant en ce qui concerne ses méthodes que ses objectifs (1). Par ailleurs, cette évolution s'est toujours effectuée d'une manière empirique et, encore aujourd'hui, c'est dans cet esprit d'empirisme que les responsables du Plan français abordent les nouveaux problèmes qui se posent à eux.

On va le constater en définissant les caractéristiques majeures du Plan, puis en analysant son contenu.

(1) De plus amples indications sont données dans notre ouvrage : « Economic Planning in France », John and Anne-Marie Hackett, éditeurs : Geo. Allen and Unwin, Londres, 1963, 419 pages.

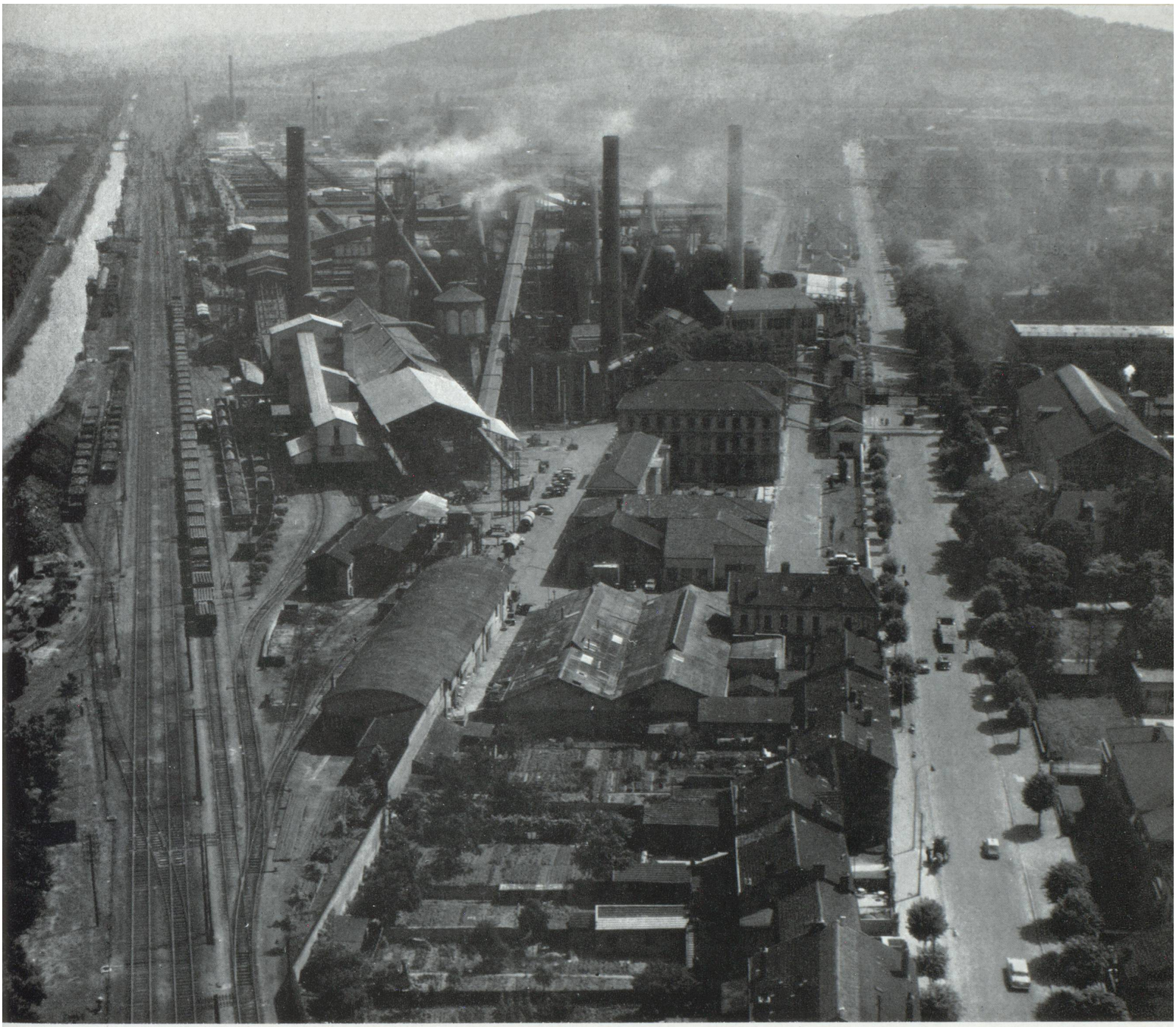
I. — Les caractéristiques du Plan français

Elles apparaissent clairement aux deux stades de la mise en œuvre du Plan : l'élaboration et l'exécution.

1° L'ÉLABORATION

Si, à première vue, l'élaboration du Plan semble complexe, cette complexité résulte de la nature même du Plan. Celui-ci ne se ramène nullement à un ensemble d'objectifs imposés d'autorité aux producteurs et aux consommateurs. Certes, parmi les buts qu'il se propose, certains sont plus impératifs que d'autres, ainsi pour ce qui est des engagements relatifs aux dépenses publiques. Mais, dans son essence, le Plan correspond à un effort organisé de réflexion collective sur l'avenir économique du pays, effort auquel participent les représentants de toutes les activités. Considéré sous cet angle, il se veut, selon l'expression de l'actuel Commissaire général du Plan, M. Pierre Massé « réducteur d'incertitudes », et son problème central est de pouvoir assurer à la fois l'efficacité économique des décisions prises et l'adhésion de l'opinion à ces décisions.

Au carrefour du réseau de liaisons avec les organismes techniques et consultatifs qui concourent à l'élaboration du Plan se situe le Commissariat Général du Plan. Administration restreinte, ses effectifs ne dépassent guère trente-cinq à quarante chargés de mission, et il est rattaché directement aux services du premier ministre. Ses méthodes de travail sont souples et il procède beaucoup plus par voie de conseil, de conciliation et d'arbitrage que par voie d'autorité. Il n'a jamais été érigé en superministère imposant ses décisions aux autres administrations. Cette politique d'effacement volontaire alliée aux résultats obtenus lui a d'ailleurs été favorable et le Commissaire Général du Plan, ainsi que ses collaborateurs ont conquis une large audience à l'extérieur, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.



Pont-à-Mousson.

La plus importante des administrations, en dehors du Commissariat Général du Plan, pour la mise en œuvre de la planification, est sans conteste le Ministère des Finances, en particulier ses deux directions du Budget et du Trésor. L'articulation Plan-Budget est en effet étroite pour ce qui est de la fixation des montants par chapitre des dépenses publiques d'investissement inscrites dans le Plan, du choix des moyens de financement et de l'exécution des dépenses en question. Il en est de même avec la Direction du Trésor pour ce qui est des dépenses d'équipement des entreprises nationalisées.

Pour le travail économétrique nécessité par les prévisions à moyen terme qui servent d'armature statistique au Plan, le Commissariat Général recourt à divers organismes techniques : le Centre de Recherches et de Documentation sur la Consommation, l'Institut National d'Études Démographiques et, le principal, le Service des Études Économiques et Financières, autrefois rattaché au Ministère des Finances, aujourd'hui rattaché pour partie à l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

A mi-chemin entre les aspects proprement techniques de l'élaboration du Plan et ses aspects de politique économique fonctionnent les Commissions de Modernisation. Ces organismes tripartites, composés de représentants des employeurs, des salariés et de l'administration, constituent au départ la plus grande originalité du système français de planification tel qu'il avait été conçu en 1946 par M. Jean Monnet, le premier Commissaire Général du Plan. Leur création répondait à l'idée simple mais juste qu'il ne saurait y avoir de Plan réussi que dans la mesure où ceux à qui incomberait la responsabilité première de son exécution auraient été associés à son élaboration. Il y a

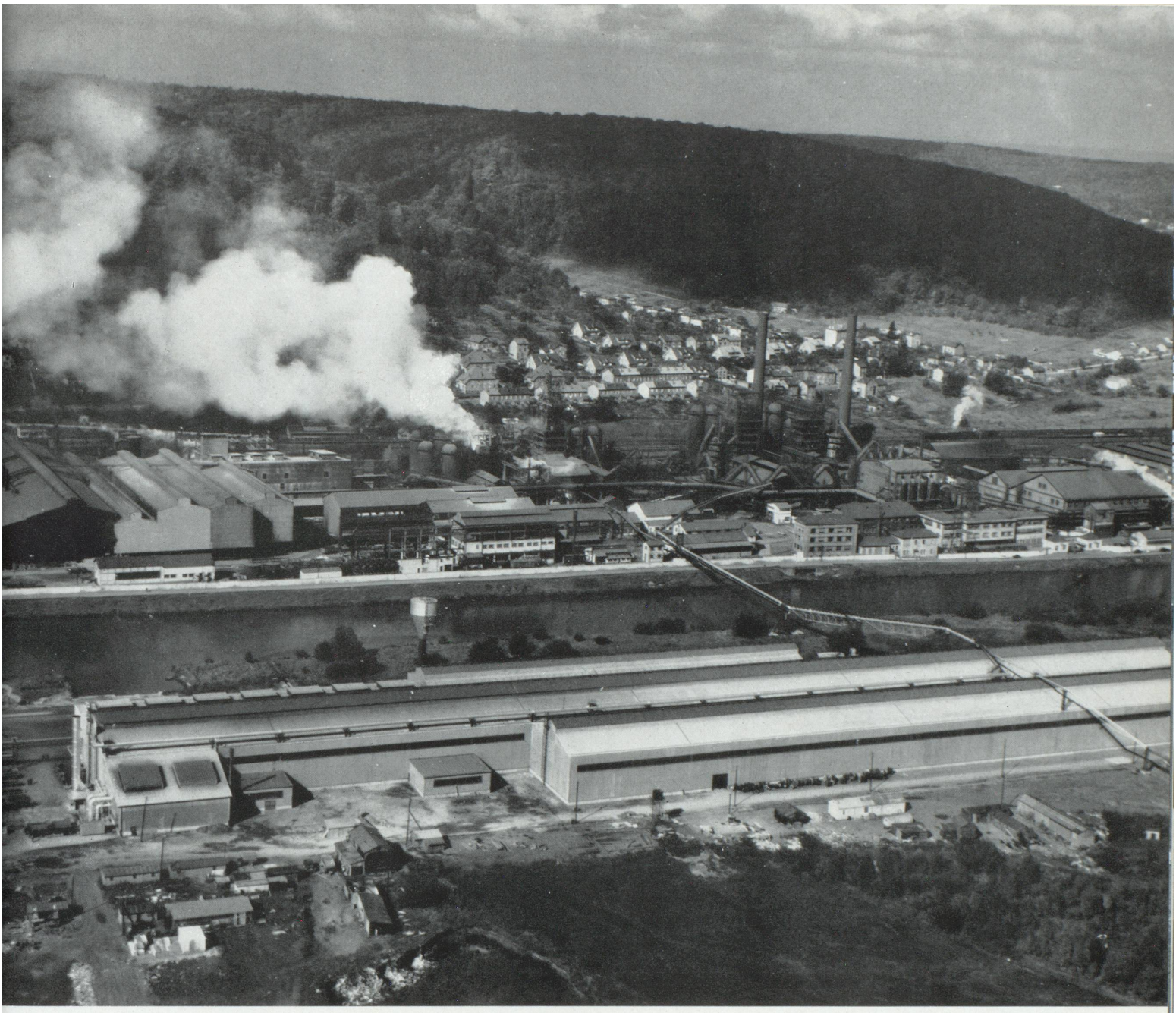
Le port du Havre.

vingt-sept Commissions de Modernisation aujourd'hui. Elles sont spécialisées soit par branche ou secteur (Commissions « verticales ») soit par type de problèmes communs à plusieurs secteurs (Commissions « horizontales »). Dans le cadre des objectifs généraux du Plan dont la fixation incombe au Gouvernement, ces Commissions étudient, chacune dans son domaine, les perspectives des diverses branches, ainsi que les moyens permettant d'atteindre les buts déterminés.

A partir du IVe Plan (1962-1965) et plus encore pour l'élaboration en cours du Ve, le Plan s'entoure de consultations plus vastes, en vertu du principe qui avait présidé à la création des Commissions de Modernisation et selon lequel les orientations majeures du Plan sont d'autant plus facilement comprises et suivies qu'elles ont été plus largement l'objet de débats et de critiques. C'est ainsi que, pour le IVe Plan, le Conseil Économique et Social a été consulté quant aux objectifs qu'il convenait de fixer (taux de croissance, structure des dépenses publiques, etc.). Ses débats ont influencé les décisions du Gouvernement sur les objectifs généraux, décisions entérinées dans les directives données ensuite aux Commissions de Modernisation pour l'orientation de leurs travaux préparatoires. Pour la préparation du Ve Plan, il est prévu que le Parlement devra être également consulté — cela en 1964.

2° L'EXÉCUTION

Une première constatation d'ordre général doit être faite : le Plan, sans comporter de contraintes notables pour le secteur privé, réussit à influencer profondément l'évolution de l'économie française. Pourquoi ? La question vaut la peine d'être examinée.



Hauts-fourneaux et aciéries.

Les deux premiers Plans étaient essentiellement centrés sur quelques secteurs-clé — énergie, transports, acier, industries chimiques —. Des objectifs de type global, tels que la stabilité des prix ou l'équilibre de la balance des paiements n'y figuraient pas explicitement et le IIIe Plan (1958-61) fut le premier à proposer un schéma équilibré de croissance pour l'ensemble de l'économie. En 1958, la France sortait d'une période d'inflation et devait se préparer à l'entrée en vigueur du Traité de Rome au début de 1959. Le programme de remise en ordre de l'économie à la fin de 1958 — dévaluation, abolition des restrictions quantitatives sur les importations, réduction des subventions et compression des dépenses budgétaires — fut élaboré par un Comité dont faisait partie le Commissaire Général du Plan. Pour les deux dernières années du IIIe Plan (1960-61), un Plan dit « intérimaire » fut établi afin d'assurer autant que possible la réalisation des objectifs du Plan, ce qui fut d'ailleurs obtenu dans une grande mesure. Par là même un lien se trouvait forgé entre les buts du Plan et la politique conjoncturelle de l'État et il est demeuré depuis lors. C'est ainsi que le Plan de Stabilisation de l'automne 1963, destiné à corriger les déséquilibres qui faisaient peser un danger sur les prix et le commerce extérieur, a été conçu dans le cadre des données du IVe Plan, notamment quant au taux de croissance et au volume des investissements publics et privés qu'on s'efforce de réaliser comme prévu. Voici donc une réponse partielle à la question posée plus haut.

Le rappel des méthodes d'élaboration du Plan, dont il a déjà été parlé constitue un second élément de réponse. Ces méthodes contribuent en effet à faciliter l'exécution du Plan du fait qu'elles relèvent d'une œuvre collective entre

représentants des secteurs public et privé, d'une « étude de marché généralisée », comme l'a dit M. Pierre Massé. La procédure suivie favorise évidemment l'adhésion des entreprises à la réalisation des objectifs du Plan.

En ce qui concerne, de manière plus précise, l'exécution des objectifs spécifiques de production et d'investissement du Plan, il faut distinguer nettement le cas du secteur public et celui du secteur privé.

Le secteur public est en France particulièrement développé, tant en raison de l'inclusion dans le budget de l'État de diverses activités de caractère économique que du développement du domaine des entreprises nationalisées. C'est dire que, pour l'exécution du Plan dans le secteur public, les objectifs fixés ont un caractère impératif. Pour ce qui est par exemple des industries nationalisées, telles que les Charbonnages de France, Électricité de France, la S.N.C.F., Air-France, les projets d'investissement doivent recevoir chaque année l'approbation d'un comité officiel : le Fonds de Développement Économique et Social, où sont représentés le Commissariat Général du Plan et le Ministère des Finances.

Vis-à-vis du secteur privé par contre, l'exécution des objectifs du Plan se fait de manière plus souple et l'État se contente d'user de certains freins et de recourir à certaines incitations. Aujourd'hui d'ailleurs les freins sont beaucoup moins puissants que lors des deux premiers Plans, quand quelques secteurs-clé étaient nettement privilégiés par rapport aux autres. Les interdictions se rencontrent maintenant essentiellement dans les programmes de développement régional et dans ceux de décentralisation industrielle et commerciale des grands centres urbains, particulièrement la région parisienne. En revanche les incitations sont allées en se développant. L'État dispose par exemple, par l'intermédiaire du crédit, d'une arme destinée à infléchir les projets du secteur privé dans un sens favorable à la réalisation des objectifs du Plan. C'est ainsi que l'accès au marché financier pour des émissions d'obligations requiert l'accord préalable du Trésor et que les demandes de crédit à moyen terme supérieures à un million de francs ne sont agréées par le Crédit National qu'après consultation du Commissariat Général du Plan. Le Ministère des Finances peut également consentir à des entreprises certains privilèges fiscaux et des exonérations afin d'encourager le développement de la recherche scientifique, la production de prototypes ou la reconversion industrielle. Parfois, dans un nombre de cas limités, l'État conclut des « quasi-contrats » où sont inscrits les avantages fiscaux et autres consentis à une entreprise en échange d'un effort de celle-ci pour se conformer aux objectifs du Plan.

II. — Contenu du Plan

Les développements qui précèdent aident à comprendre le sens qu'il convient de donner au schéma de l'équilibre économique d'ensemble prévu par le IVe Plan. Mais ce schéma ne permet pas d'apercevoir pleinement certains des objectifs qui, bien que relativement nouveaux, comptent parmi les plus importants du Plan à l'heure actuelle. Aussi seront-ils étudiés à part. Par ailleurs, la fin de l'année 1963 se situant à mi-période de l'exécution du IVe Plan, le moment paraît tout indiqué pour « faire le point » de la réalisation du Plan.

1° L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL PRÉVU PAR LE IVe PLAN

Il apparaît clairement au travers des chiffres du tableau suivant :

RESSOURCES ET DÉPENSES NATIONALES AU COURS DU IVe PLAN

(pourcentages d'accroissement en volume en 1965 par rapport à 1961)

RESSOURCES	
Production intérieure brute	+24 %
Plus importations	+21 %
Moins exportations	—21 %
= Total des ressources	+24 %
DÉPENSES	
Consommation des ménages	+23 %
Consommation des administrations	+21 %
Investissements directement productifs	+28 %
Investissements sociaux	+33 %
= Total des dépenses	+24 %

Le taux d'accroissement fixé pour la production globale (22 % en 4 ans, soit 5,5 % par an (1)) est le plus élevé que la France ait connu depuis la guerre dans des conditions d'équilibre de la balance des paiements. Il peut donc apparaître comme ambitieux.

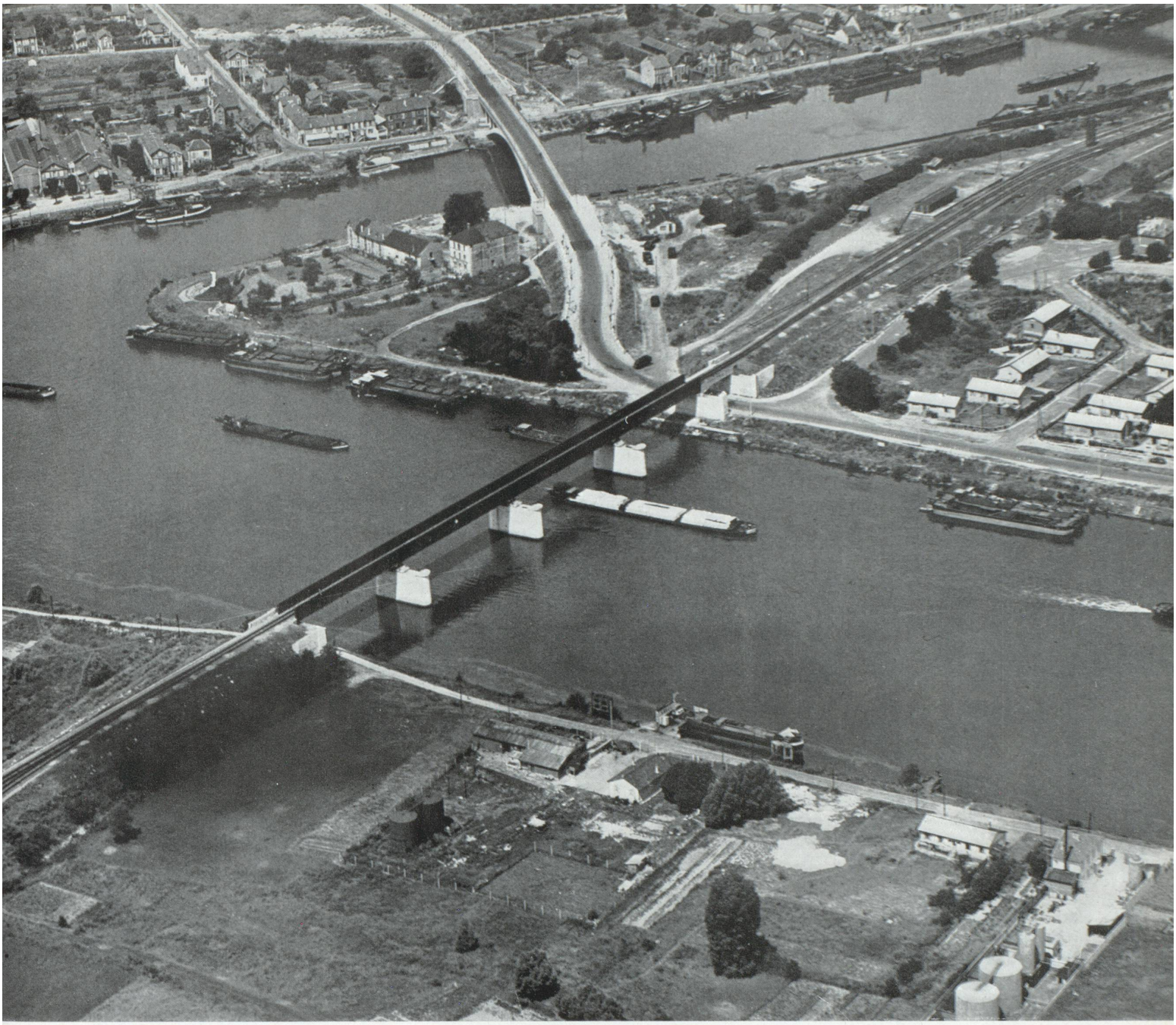
Afin d'assurer l'équilibre économique général pendant les quatre années de la réalisation du Plan, il est prévu que certaines catégories de dépenses doivent augmenter moins rapidement que d'autres : ainsi l'accroissement des dépenses des ménages par rapport à celui de la production. Par contre, un effort intense d'investissement étant envisagé, les investissements directement liés à la production augmenteront un peu plus vite que celle-ci. Et, trait caractéristique du IVe Plan, les investissements sociaux (écoles, hôpitaux, logements, urbanisme, etc.) feront l'objet d'un développement très notable puisqu'ils doivent augmenter d'un tiers pendant les quatre années du Plan. C'est un aspect novateur du Plan qui mérite d'être examiné de plus près.

2° ASPECTS NOVATEURS DU IVe PLAN

L'un d'eux — la politique des revenus — concerne les moyens qui permettent d'atteindre les buts du Plan. Deux autres — l'accroissement rapide de la consommation collective et la politique d'aménagement du territoire — constituent des objectifs qui apparaissent pour la première fois de façon vraiment explicite et détaillée dans le Plan et qui influenceront à n'en pas douter tous les Plans à venir.

Il a été constaté plus haut que le maintien d'une croissance équilibrée de l'économie, compte tenu des taux d'augmentation fixés aux autres catégories de la dépense nationale, exigeait une limite à l'augmentation des dépenses de consommation privée des ménages.

(1) Il s'agit de la production intérieure brute d'après la définition qu'en donne la comptabilité nationale française. Ce concept diffère de celui, plus usité, du produit national brut en ce sens que la P.I.B. ne comprend pas les services des administrations publiques. En termes de P.N.B. le taux de croissance fixé est à environ 5 % par an.



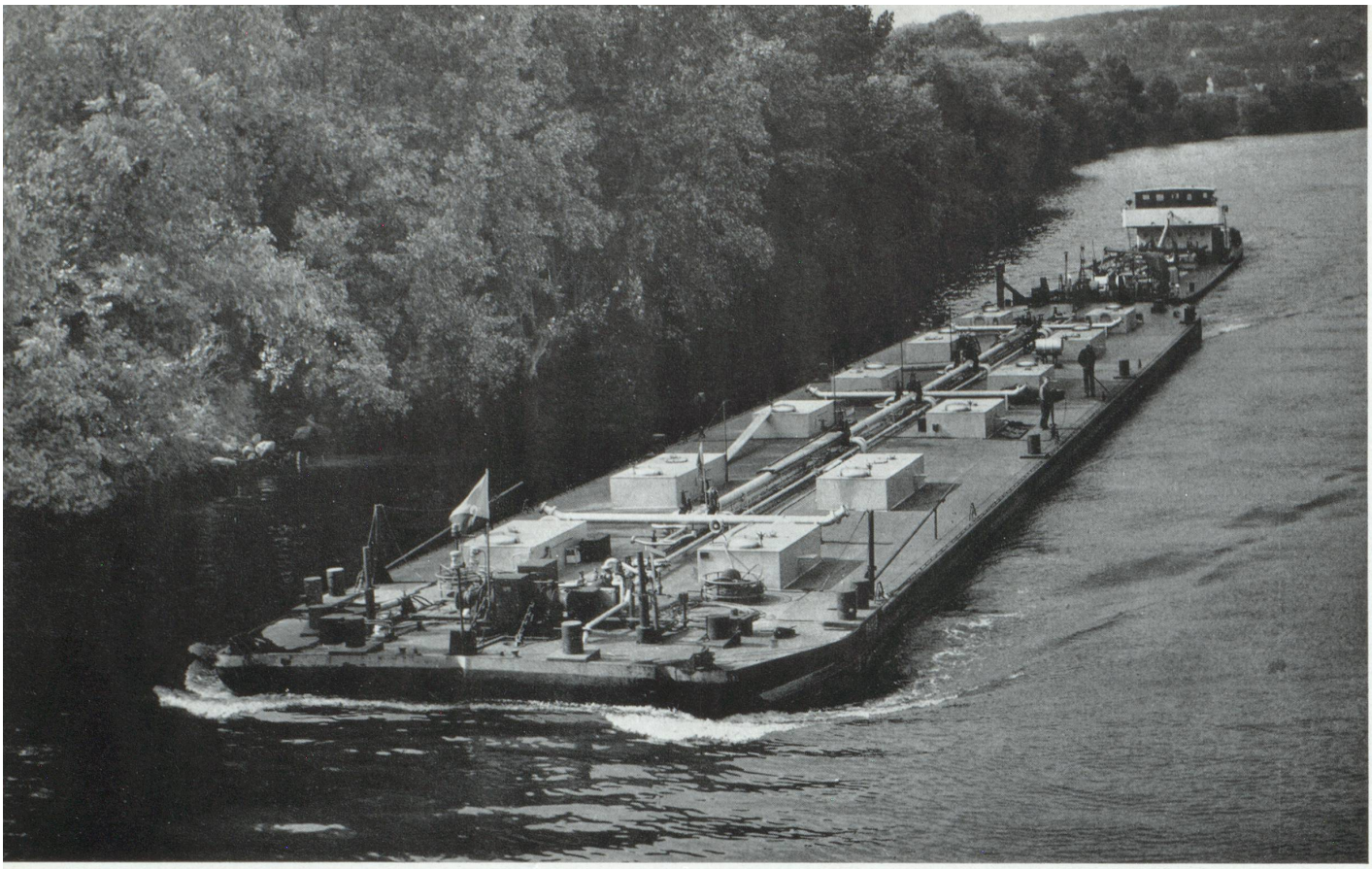
Rail, routes, voies navigables, trois secteurs dont le développement incombe à l'État.

Ce problème du « réglage » de l'accroissement des dépenses des ménages en fonction des possibilités nationales, problème dit « de la politique des revenus », est commun à tous les pays industrialisés. Il est éminemment complexe, puisque sa solution radicale appellerait le contrôle de tous les types de revenus, ce qui est évidemment incompatible, et avec l'esprit des Plans français, et avec le fonctionnement d'une économie de marché.

Dans ces conditions, une solution doit être recherchée dans l'adhésion des principaux groupes sociaux à un schéma commun de partage des fruits de l'expansion économique. De ce point de vue, le IVe Plan a posé quelques jalons. L'augmentation massive des investissements sociaux bénéficiera à tous, mais surtout aux moins fortunés, et elle exige un sacrifice des autres catégories de revenus. De même, aux termes du IVe Plan, le Gouvernement s'engage à augmenter plus rapidement que la production nationale les ressources de certaines catégories : retraités, familles nombreuses, ouvriers ne gagnant que le salaire minimum légal.

Quant aux autres revenus, un premier obstacle à un accord sur une politique des revenus a résidé dans le manque de connaissances statistiques. Des travaux ont été entrepris en France pour combler cette lacune sous l'égide du Commissariat du Plan, en 1962 et à l'automne de 1963.

Il existe deux autres obstacles à la mise en œuvre d'une politique des revenus : l'écart actuel entre le niveau des rémunérations dans le secteur public et dans le secteur privé; les revendications des agriculteurs pour parvenir à une parité de rémunérations avec les autres professions. Il est clair que ces deux problèmes soulèvent chacun la question primordiale : « Comment obtenir un « réglage » des



Les convois poussés devraient pouvoir traverser la France d'ouest en est.
C'est le but poursuivi par l'Association pour l'étude des liaisons fluviales Seine-Est de la France.

augmentations de revenus dans le secteur privé? » De la réponse qui sera donnée dépendra, dans une large mesure, le succès du Plan.

Les objectifs du Plan relativement aux investissements sociaux ou, selon une définition plus large, à la « consommation collective », figurent dans le IVe Plan de façon beaucoup plus précise qu'auparavant. Dans chaque budget annuel depuis 1962, le Plan est pris comme norme pour la fixation des crédits budgétaires des Ministères sociaux et, jusqu'à présent, ces crédits le suivent d'assez près. Bien entendu cela implique que l'État s'engage pour plusieurs années d'avance quant à une partie importante des dépenses budgétaires. Mais, en contrepartie de cet élément d'inflexibilité, l'État peut donner l'exemple au secteur privé en faisant siens les objectifs du Plan. Il est naturel, par ailleurs, le Plan ayant dépassé le stade du choix de quelques secteurs prioritaires de production, que les objectifs sociaux de la politique du Gouvernement trouvent une place dans le cadre qu'il trace. L'aménagement du territoire intégré dans la planification nationale.

En rapport avec l'importance des aspects sociaux du IVe Plan, il faut évoquer la politique d'aménagement du territoire. Des projets qui visaient à redonner vigueur à certaines régions françaises en déclin ont vu le jour il y a une dizaine d'années. Mais le IVe Plan est le premier à vouloir intégrer la politique d'aménagement du territoire dans la planification nationale. A cet égard, bien des problèmes ardus surgissent. Il faut pouvoir s'assurer par exemple que des projets d'intérêt local, ou régional, ne vont pas à l'encontre de la rationalité économique à l'échelle de la nation. On s'efforce d'y parvenir en situant le Plan national à moyen terme — quatre années pour le IVe Plan, cinq pour le Ve (1965-70) — dans une perspective temporelle plus longue (1985) devant inspirer à la fois le Plan à moyen terme et la politique d'aménagement du territoire.

A l'heure actuelle, l'étude de l'aménagement du territoire part d'une division de la France en trois zones : l'Est, l'Ouest et la région parisienne, celle de l'Est étant *grosso modo* celle de l'industrie, celle de l'Ouest la France agricole (parfois sous-peuplée par rapport aux possibilités d'emploi, parfois en perte de vitesse par suite d'un exode rural excessif), et la région parisienne présentant ses caractéristiques propres : surpeuplement, surencombrement des activités industrielles et commerciales, avec tout ce que cela entraîne en coûts sociaux et individuels. Les conclusions de ces études sont ensuite appliquées aux vingt et une régions du Plan (chacune englobant plusieurs départements).

Le rôle moteur dans toute la politique d'aménagement du territoire revient à l'État, qu'il s'agisse, par exemple, de soumettre la région parisienne à un contrôle des activités industrielles et commerciales, d'apporter une aide substantielle aux entreprises qui acceptent de s'installer en province, ou d'appeler le Parlement à discuter cet hiver d'un projet de décentralisation des investissements financés par l'État (projet élaboré par la nouvelle Délégation à l'Aménagement du Territoire créée cette année). Il n'en reste pas moins que la politique d'aménagement régional ne sera guère « rodée » avant le Ve Plan.

3° Le IVe Plan
A mi-chemin de son exécution

Les réalisations des deux premières années du IVe Plan (1962, 1963) ressortent du tableau suivant:

RÉALISATIONS
DES DEUX PREMIÈRES ANNÉES
DU 4e PLAN
COMPARÉES AUX PRÉVISIONS
(pourcentages, taux moyens annuels)

	Prévisions	Réalisations
Ressources	—	—
Production intérieure brute. . .	+ 5,5	+ 5,5
Importations . . .	+ 5,3	+12,5
Emplois		
Consommation des ménages	+ 5,2	+ 6,4
Investissements des entreprises . . .	+ 7,3	+ 6,7
Investissements sociaux.	+10,7	+11,1
Exportations . . .	+ 4,7	+ 3,7

La première année (1962) a vu un taux d'augmentation de la production assez nettement supérieur au taux de 5,5 % fixé par le Plan. Par contre, en 1963, le rythme de al progression s'est sensiblement ralenti. C'est qu'en 1962, la production agricole a été exceptionnellement élevée, tandis que les conditions atmosphériques de cette année ont été moins favorables. Dans l'industrie, le niveau d'activité a été également affecté par les froids au début de 1963, sans quoi le rythme d'expansion au cours des deux années serait assez semblable. Au total, sur les deux années, l'objectif global d'un taux moyen de progression de 5,5 % par an a été réalisé.

Mais les divers postes de la demande nationale ont évolué, eux, d'une façon qui s'écarte assez notablement des normes du Plan. La consommation des ménages a été plus forte que prévu et plus forte aussi que l'augmentation de la production, tandis que le IVe Plan envisageait un taux légèrement plus faible. Ceci peut s'expliquer en 1962 par l'afflux des rapatriés d'Algérie qui a gonflé la demande des ménages. Mais, depuis lors, le net accroissement des revenus nominaux a également contribué à développer la demande de consommation, constatation qui souligne l'importance d'un progrès décisif à réaliser dans la voie d'une politique des revenus.

Un autre aspect du déséquilibre entre l'augmentation de l'offre et celle de la demande qui commençait de se dessiner en France en 1963 a été la progression rapide des importations, sensiblement supérieure à la fois à celle fixée par le IVe Plan et à celle des exportations. Bien que la chute des exportations vers l'Algérie explique en partie cette évolution, la détérioration de la balance commerciale d'une année sur l'autre n'en apparaît pas moins sensible.

Pour les investissements, les dépenses des entreprises ont été un peu moins soutenues que prévu. Mais les engagements pris dans le IVe Plan par l'État relativement aux investissements publics ont été très largement tenus.

***

En conclusion, on voit que la nature des méthodes d'élaboration et d'exécution des Plans français ne permet pas que des objectifs détaillés soient atteints avec une grande précision. Tel n'est pas d'ailleurs le but d'un Plan qui repose essentiellement sur une œuvre collective des forces productrices de la nation, où le rôle de l'État est certes important mais où il n'est pas prédominant. Pourtant l'expérience du passé indique que les objectifs majeurs sont atteints avec une assez grande précision. Tel fut le cas du IIIe Plan malgré les bouleversements dus à la dévaluation et à la politique anti-inflationniste. Quant au IVe, le Plan de Stabilisation lancé en 1963 a pour objet de ramener l'économie sur la ligne de tendance tracée par les planificateurs.

Plus encore que la réalisation d'objectifs quantitatifs précis, le Plan cherche à éclairer les décisions des secteurs public et privé relatives aux orientations majeures qui déterminent l'avenir, et à assurer à l'économie française la flexibilité et la progressivité sans lesquelles les économies modernes perdent rapidement de leur vitalité. Il serait difficile de ne pas attribuer aux Plans une influence déterminante dans ce sens à l'heure actuelle.

Mais pour que le Plan réussisse, les équilibres fondamentaux que requiert la croissance — entre l'épargne et l'investissement, entre l'effort et la rémunération, entre l'exportation et l'importation — doivent être respectés. Et ceci d'autant plus que les échanges extérieurs de la France sont beaucoup plus libres qu'il y a quelques années et que des déséquilibres entre l'offre et la demande intérieures se reflètent très rapidement en un déséquilibre des paiements extérieurs. A cet égard la sorte de surchauffe de l'économie qui s'est développée au cours des deux premières années du IVe Plan constitue un avertissement.

Paris, novembre 1963
John Hackett

Le Plan est aussi une entreprise d'éducation économique et l'État fait un gros effort en faveur de la formation agricole.