

# Les rapports entre le plan et les entreprises privées dans la planification française

Autor(en): **Cazes, Bernard**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **21 (1963)**

Heft 4

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-135647>

## **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.

# Les rapports entre le Plan et les entreprises privées dans la planification française

Bernard Cazes

chargé de mission, Commissariat général du Plan, Paris

Construction empirique, la planification française s'est adaptée au caractère mixte de notre économie, dans laquelle coexistent :

- d'une part des actions ou phénomènes « hors marché » pour lesquels le système des prix et le critère de rentabilité ne donnent que des informations tout à fait insuffisantes. Il s'agit, en termes de comptabilité nationale, de cette partie de la demande finale représentée par les investissements (et accessoirement la consommation) des administrations, qui fait l'objet d'une définition volontaire et *ex ante*, et non d'une prévision (ce qui ne veut pas dire que l'appréciation des besoins doit être purement arbitraire...);
- d'autre part des actions ou phénomènes « du marché », qui sont justiciables des études de marché effectuées par les entreprises. Celles-ci n'ont évidemment pas attendu l'existence d'un plan de développement national pour se fixer des objectifs à moyen terme fondés sur une analyse aussi rigoureuse que possible des perspectives d'évolution des approvisionnements et des débouchés.

Mais de telles études ne fournissent pas une base suffisante à des décisions rationnelles, car elles ne portent que sur l'environnement immédiat de l'entreprise, et ne fournissent pas par elles-mêmes d'information directe sur l'évolution de certaines variables susceptibles d'agir sur le rythme d'activité d'une entreprise du fait des phénomènes d'interdépendance. On cite classiquement le cas des liaisons indirectes qui unissent le rythme de développement de l'industrie sidérurgique et de facteurs tels que le pouvoir d'achat des agriculteurs — qui agit sur leurs achats de matériel agricole — ou l'évolution des recherches pétrolières — qui influe sur les commandes de tubes d'acier pour oléoducs. Je citerai également un exemple pris dans une branche des industries de transformation : dans un article sur la firme Olivetti, la revue française *Entreprise*<sup>1</sup> citait cette déclaration d'un des dirigeants de l'entreprise : « En 1965, la France comptera 1 million d'emplois nouveaux, dont le tiers sera des emplois de bureaux, ce qui nous promet 200.000 machines de plus à vendre. »

Faire un plan pluriannuel consiste ainsi à étendre à l'ensemble de l'économie française le comportement du chef d'entreprise vis-à-vis de ses approvisionnements et de ses débouchés, à élaborer une *étude de marché à l'échelle nationale* grâce à laquelle chaque branche puisse acquérir ses facteurs et vendre ses produits sur des marchés équilibrés *ex ante*, et disposer de ce fait d'un avenir de référence commun à tous. Toutefois ce schéma général ne s'applique pas de la même façon selon qu'il s'agit des secteurs de base très concentrés à investissements lourds, et des industries de transformation, qui sont beaucoup plus diversifiées. Dans le premier cas, le Plan tend à la *programmation*, dans le second cas, il constitue plutôt une *prévision*.

---

<sup>1</sup> Numéro du 31 mars 1962.

## La planification comme programmation : l'exemple de la sidérurgie

La sidérurgie est l'un des meilleurs exemples de programmation qu'offre la planification française, car il s'agit là d'une industrie privée. Les décisions d'investissement et de financement dépendent de ce qu'a proposé la Commission de la sidérurgie, et de ce que le gouvernement a retenu dans le Plan. Cela s'explique par l'importance économique d'un produit comme l'acier, par l'ampleur des investissements mis en jeu (6 % du total des investissements productifs) et leur longue durée de maturation.

Composée comme toutes les autres commissions de chefs d'entreprises, de délégués de syndicats patronaux et ouvriers et de fonctionnaires (et présidée par un sidérurgiste), la Commission de la sidérurgie a défini les objectifs de production de la sidérurgie en 1965 en tenant compte à la fois de l'objectif global de croissance du IV<sup>e</sup> Plan (24 % d'augmentation de la production intérieure brute entre 1961 et 1965<sup>1</sup>) et des possibilités offertes par les marchés d'exportation. Après comparaison avec les programmes d'investissements des entreprises privées, elle s'est attachée à préciser les conditions à remplir, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la profession, pour que la sidérurgie puisse atteindre ses objectifs dans le cadre du IV<sup>e</sup> Plan.

L'étude de tous les problèmes posés par l'élaboration du programme d'ensemble de la sidérurgie a bien entendu amené la création de nombreux groupes de travail spécialisés. Un groupe de travail a étudié les débouchés de la sidérurgie pour l'année 1965 sur le marché intérieur et à l'exportation. Pour le marché intérieur, il a utilisé tout d'abord une méthode globale en recherchant sur une période décennale la corrélation existant entre la production intérieure et la consommation d'acier. Cette corrélation a été calculée en utilisant la consommation apparente d'acier (après correction des variations de stocks). Le chiffre obtenu pour 1965 a été de 19,7 millions de tonnes. Il correspond à un coefficient d'élasticité de 1,35 entre l'augmentation de la consommation d'acier et celle de la PIB<sup>2</sup> de 1959 à 1965. Ce coefficient a été jugé un peu trop élevé étant donné les expériences étrangères, la croissance rapide des secteurs faibles consommateurs d'acier (comme les services), et la stagnation de certaines branches fortes consommatrices (chemins de fer, chantiers navals, charbonnages). Le coefficient retenu pour le III<sup>e</sup> Plan, 1,3, donnerait un chiffre de 19,2 millions de tonnes. Même corrigé en baisse, le chiffre obtenu par la méthode globale donne normalement des résultats supérieurs au chiffre donné par une prévision relative aux secteurs utilisateurs, car chaque secteur a tendance à extrapoler le passé. On peut donc considérer que la méthode globale donnera une limite supérieure des débouchés intérieurs en 1965.

En ce qui concerne l'étude par secteurs, il a été procédé de la façon suivante: le groupe de travail a reconstitué la consommation réelle, produit par produit, des principales branches utilisatrices d'acier au cours de l'année de base 1959; puis il a appliqué à cette consommation un indice correspondant à la variation d'activité présumée de chacune de ces branches entre 1959 et 1965 (c'est-à-dire aux hypothèses de développement formulées par les autres commissions de modernisation), en tenant compte dans certaines de l'évolution technique qui amènerait la consommation par produit à ne pas augmenter au même rythme que l'activité de la branche cliente. Les résultats ont conduit à une fourchette comprise entre 18,3 et 19,3 millions de tonnes. Compte tenu des prévisions faites en matière d'exportations et d'importations (solde estimé en année moyenne à 3,6 millions de tonnes d'acier brut pour

---

<sup>1</sup> Pour les méthodes et procédures de détermination du taux de croissance global, cf. B. CAZES: *La Planification en France et le IV<sup>e</sup> Plan*, Paris, Editions de l'Épargne, 1962, chap. III.

<sup>2</sup> PIB = Production intérieure brute.

1965), les débouchés, traduits en tonnes d'acier brut, se situeraient en 1965 entre 22 millions (conjoncture moyenne) et 24 millions (haute conjoncture) de tonnes, et la capacité de production à 24,5 millions <sup>1</sup>.

Un deuxième groupe de travail s'est consacré à l'étude des investissements. Après avoir questionné les sociétés sur leurs programmes, le groupe a analysé et critiqué ces programmes, en signalant notamment les opérations qui lui paraissaient irrationnelles par insuffisance de débouchés ou doubles emplois avec d'autres opérations déjà engagées. Cette manière de faire permet d'économiser le capital productif, et conduit dans certains cas deux ou plusieurs sociétés à s'associer pour réaliser un même projet (création par exemple de la SOLLAC). Le groupe a enfin chiffré le coût total du programme, qu'il a estimé à 9 milliards de francs, en indiquant l'échéancier des dépenses annuelles qui lui paraissait le plus convenable <sup>2</sup>.

Un troisième groupe de travail s'est penché sur le problème du financement de ces investissements, qui apparaît difficile. Le rapport de la Commission fait état de la divergence de vues entre les pouvoirs publics, qui sont favorables aux augmentations de capital, et la profession, qui souhaite pouvoir rapprocher les prix français des prix plus élevés de nos concurrents.

Les autres groupes de travail ont étudié les problèmes de main-d'œuvre, le développement des fabrications françaises de matériel d'équipement pour la sidérurgie, la recherche technique, et l'avenir du bassin lorrain du minerai de fer.

Le cas de la sidérurgie ne peut évidemment être transposé dans le domaine des industries de transformation, dont la structure est infiniment moins concentrée, et où la production est beaucoup plus complexe.

## **La planification comme prévision : les industries de transformation**

Dans les industries de transformation (on pourrait également citer le cas des industries agricoles et alimentaires) le grand nombre et la faible taille moyenne des entreprises, ainsi que le caractère rapidement évolutif des marchés dû à l'influence du progrès technique, aux goûts des consommateurs et à la concurrence commerciale, rendent impraticable, voire irréaliste une méthode de travail fondée uniquement sur la consultation directe des entreprises individuelles. Le Plan constitue ici un ensemble de prévisions cohérentes, fondées sur des hypothèses de croissance fixées dans les directives gouvernementales, sur l'étude des marchés intérieur et extérieur, et sur les relations existant entre les diverses branches industrielles.

La Commission des industries de transformation a elle aussi démultiplié ses recherches en créant une soixantaine de groupes de travail correspondant à 240 industries élémentaires ou groupes de produits homogènes. Elle a procédé à l'élaboration de prévisions dans le cadre des hypothèses de base définies dans les directives gouvernementales, prévisions qui devaient porter sur les points suivants : consommation intérieure par catégories de clientèle, commerce extérieur, production, productivité, effectifs et durée du travail, investissements,

---

<sup>1</sup> Les résultats de l'année 1962 et les perspectives 1963 (particulièrement en matière de commerce extérieur) ont conduit à reviser la prévision des débouchés en 1965, qui se situeraient entre 20,5 et 22 millions de tonnes, et l'objectif en matière de capacité de production d'acier brut a été ramené de 24,5 à 22,5 millions de tonnes d'acier brut.

<sup>2</sup> Cf. *Rapport général de la Commission de la sidérurgie pour le IV<sup>e</sup> Plan*, Paris, Imprimerie Nationale, 1961, p. 39.

consommation de matières premières, « régionalisation » des prévisions. Pour chaque industrie élémentaire, le groupe compétent doit déterminer l'évolution prévisible des débouchés intérieur et extérieur, puis examiner dans quelles proportions ces besoins seront couverts par l'importation et par la production nationale. Pour les investissements, les cas où le groupe de travail a pu consulter directement les firmes sur leurs prévisions d'investissement ont été rares, et il a été nécessaire de procéder à une prévision globale, en déterminant par exemple le pourcentage actuel des investissements par rapport au chiffre d'affaires et en formulant des hypothèses sur l'évolution de ce pourcentage entre 1962 et 1965 à l'aide de tous les éléments susceptibles d'engendrer des besoins d'équipements nouveaux (accroissements prévus des capacités de production, efforts pour améliorer les prix de revient, coût des décentralisations probables, niveau plus ou moins élevé des investissements au cours des dernières années, etc.).

Ces prévisions, rendues homogènes par l'unicité des perspectives générales de développement économique et l'effort d'uniformisation des définitions et nomenclatures, ont été complétées par un travail consistant à formuler des recommandations adressées à l'Etat, aux professions et aux entreprises: développement de produits et matériels nouveaux, problèmes rencontrés par les entreprises à l'occasion des marchés publics, problèmes de distribution, etc. Le résultat se retrouve dans le rapport général de la Commission des industries de transformation, dont toute la deuxième partie est consacrée à des recommandations, portant notamment sur l'amélioration des structures (p. 111 à 116 du Rapport général).

\*

Cette planification ainsi adaptée à la nature des branches d'activité auxquelles elle s'applique peut-elle conduire au dirigisme, comme le craignent certains esprits attachés fermement au principe de la libre entreprise? La suite de cet article s'efforcera de montrer comment s'effectue en France la conciliation entre l'optique macro-économique, qui saisit les interdépendances mais appréhende plus difficilement les situations concrètes, et l'optique micro-économique, plus réaliste mais insuffisamment synthétique. Trois idées doivent à cet égard être soulignées.

1. Le plan français ne descend pas au niveau de l'entreprise ou du produit, mais reste à un niveau relativement agrégé. Comme l'a montré l'exemple des industries de transformation, les prévisions doivent descendre à un degré suffisant de détail pour être exploitables, mais la synthèse du Plan est faite pour 65 groupes de produits seulement, à partir des chiffres rassemblés par environ 300 groupes de travail. Ce que trace le Plan, c'est donc un cadre sectoriel par rapport auquel l'entreprise peut situer son propre développement, et chercher à faire « plus » ou « moins » que la tendance moyenne, le tout à ses risques et périls. Il y a donc une possibilité de divergence entre ce que le Plan indique et le comportement effectif des entreprises. Toutefois, il faut d'abord prendre garde que dans la vie économique comme ailleurs interviennent des phénomènes de psychologie collective. La planification décentralisée ne peut manquer de faire jouer ce que les sociologues appellent la *prédiction créatrice* (Self-fulfilling prophecy) en vertu de laquelle une croyance est vérifiée par les faits dans la mesure où elle est partagée par un nombre suffisant de personnes<sup>1</sup>. Dans certaines limites, la confiance dans l'expansion qui naît d'un Plan dynamique rendra cette expansion beaucoup plus facile.

---

<sup>1</sup> Ce phénomène a été signalé par le sociologue belge H. Janne, notamment dans son intervention au Colloque de Bruxelles de janvier 1962 sur la planification (cf. la publication de l'Institut de sociologie de Bruxelles: *Les Problèmes de Planification*, Bruxelles, 1963).



2. Ce phénomène jouera d'autant plus que les acteurs de la vie économique dont le comportement est déterminant auront été associés de plus près à la détermination des objectifs du Plan. A cet égard, l'idée féconde du premier commissaire général du Plan, J. Monnet, fut de faire participer tous les représentants des grandes forces économiques et sociales à l'élaboration du Plan, par l'intermédiaire des commissions de modernisation. Ces commissions sont des organismes de composition pluraliste (cf. tableau de l'annexe n° 1) chargés de la partie détaillée, sectorielle, de la planification, qui se traduit concrètement, comme on l'a vu, par l'élaboration de programmes (ou de prévisions) et de recommandations spécifiques adressées à l'Etat ou au secteur privé. Pour la préparation du IV<sup>e</sup> Plan, tous les rapports des commissions et une partie des rapports des groupes de travail ont été imprimés et largement diffusés, et les commissions sont, depuis 1962, réunies chaque année pour faire le point de l'état d'avancement du Plan dans le secteur, des difficultés rencontrées, et des correctifs éventuels à apporter au Plan. Les recommandations, suggestions ou critiques formulées lors de ces réunions périodiques vont désormais faire l'objet d'un examen systématique de la part des services du Plan et des autres administrations compétentes, et donneront sans doute lieu à un rapport particulier à l'une des deux sessions annuelles du Conseil supérieur du Plan.

Bien que ces commissions ne votent pas, et n'aient pas qualité pour prendre des « décisions », le travail de prévision et l'étude des moyens (au sens le plus large du terme) auxquels elles se livrent revêtent une grande importance, d'abord parce qu'ils permettent de confronter les calculs des experts et ceux des professionnels, et ainsi de rendre les premiers plus réalistes, et les seconds plus conscients des interdépendances, et ensuite parce qu'ils fournissent une base solide aux décisions ou aux études qui interviendront ensuite, soit dans les relations entre administrations et entreprises, soit dans les relations au sein d'une profession, dans le cours de l'exécution du Plan.

3. Enfin, en dépit de ce que la formule de planification peut laisser croire, l'Etat n'adopte pas à l'égard des buts proposés par le Plan une attitude purement contemplative. Il utilise les moyens dont il dispose pour minimiser les déviations du Plan par rapport à la réalité. Notons toutefois que ces moyens <sup>1</sup> ne présentent pas en soi d'originalité particulière — tous les Etats occidentaux accordent des subventions, des exonérations fiscales, et exercent une influence sur les investissements privés par les investissements des entreprises publiques et des administrations. S'il y a une originalité, elle consiste plutôt dans le fait que ces instruments ne sont pas utilisés seulement suivant des considérations à court terme, mais servent également à stimuler la croissance économique et à réduire le coût de cette croissance. Au surplus, serait-il rationnel de convier les entreprises et les organisations professionnelles à participer activement à des travaux dont rien de concret ne sortirait ? En fait, le véritable problème que pose l'intervention de l'Etat pour faire exécuter le Plan ne me paraît pas être celui du dirigisme (car, comme l'a dit fort bien P. Uri, il peut y avoir dirigisme sans plan), mais plutôt celui du caractère marginal des moyens qu'il utilise, car les incitations financières ont l'avantage de la légèreté et ne faussent donc pas le calcul économique, mais elles ont aussi un inconvénient, celui de ne pas être à l'échelle de certains problèmes structurels, comme l'existence de déséquilibres régionaux profonds. La véritable rationalité ne consiste-t-elle pas alors à reconnaître que l'investissement productif (qu'il soit privé ou public) ne peut pas constituer la seule variable instrumentale, mais qu'il doit s'intégrer dans une poli-

---

<sup>1</sup> On en trouvera une description claire et détaillée dans une publication récente du Ministère des finances intitulée *Les Modes de crédit utilisables pour le financement des investissements dans les entreprises industrielles et commerciales*, Paris, Imprimerie Nationale, janvier 1963.

tique d'ensemble où interviennent également les investissements dans l'infrastructure économique (routes, aéroports, chemins de fer) et sociale (équipement scolaire, logement), suivant le principe adopté dans le IV<sup>e</sup> Plan pour la politique régionale « d'entraînement » ? <sup>1</sup>

L'équilibre ainsi décrit entre macrodécisions politiques et décisions des entreprises n'est ni parfait ni définitif. L'ouverture des frontières, l'application du Traité de Rome le remettent en cause, en augmentant de façon sensible l'incertitude des prévisions et la quantité de risques que doivent prendre les entreprises lorsqu'elles investissent en capital fixe ou dans la recherche. Mais le fait que l'espace économique devienne plus mouvant rend la prévision plus nécessaire à mesure qu'elle devient plus difficile, et confère au principe de la « communication préalable des intentions » qui est l'un des traits essentiels du Plan français une valeur me semble-t-il accrue. Il y a plus. S'il est vrai, comme l'a dit Tocqueville, que « pour qu'il y ait société, et à plus forte raison pour que cette société prospère, il faut (...) que tous les esprits des citoyens soient toujours rassemblés et tenus ensemble par quelque idée principale, et cela ne saurait être, à moins que chacun d'eux ne vienne quelquefois puiser ses opinions à une même source » <sup>2</sup>, une société politique libérale ne peut faire reposer sa cohésion uniquement sur les valeurs abstraites proclamées dans ses textes constitutionnels. Par le fait même qu'elle est condamnée à subir la loi de la société industrielle, c'est-à-dire à changer plus rapidement que par le passé, elle doit aussi s'interroger sur son avenir, chiffrer le possible et le souhaitable, et débattre de façon concertée l'un et l'autre. Cela admis, peu importe le nom que l'on donnera à cette réflexion en commun sur le développement économique et social et l'orientation à lui donner...

#### ANNEXE n° 1

##### *Participation aux commissions de modernisation*

	I <sup>er</sup> Plan	II <sup>e</sup> Plan	III <sup>e</sup> Plan	IV <sup>e</sup> Plan
Nombre de commissions . . . . .	8	22	21	24 <sup>1</sup>
Centrales syndicales . . . . .	77	34	52	114
Syndicats professionnels . . . . .	59	95	140	239
Agriculteurs . . . . .	19	21	22	20
Chefs d'entreprise . . . . .	108	137	119	198
Fonctionnaires :				
A titre personnel . . . . .	118	184 . 310	201 . 389	202 . 532
Membres de droit . . . . .	(*)	126 .	188 .	330 .
Divers . . . . .	113	133	170	233
Nombre total de membres . . . . .	494	730	892	1336
<p>* Le libellé des arrêtés de nomination ne fixant pas la participation des membres de droit, ceux-ci ne figurent pas dans le décompte.</p> <p><sup>1</sup> En ce qui concerne le IV<sup>e</sup> Plan, ce chiffre de 24 commissions ne tient pas compte des commissions suivantes : Recherche scientifique, Productivité, Electronique (qui est d'ailleurs une commission permanente) et Comité des plans régionaux, qui ne sont pas composées suivant les mêmes principes que les commissions de modernisation proprement dites, et ne leur sont donc pas comparables.</p>				

<sup>1</sup> Ce qui n'exclut évidemment pas que l'on s'efforce d'obtenir du système d'incitations le maximum de rendement en termes d'investissements productifs induits par une aide publique donnée.

<sup>2</sup> *De la Démocratie en Amérique*, éditions Gallimard, tome II de l'ouvrage, 1<sup>re</sup> partie, chap. II, p. 16.