



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org



06427



Distr. LIMITEE

ID/WG.147/12

17 mai 1973

ORIGINAL: FRANCAIS

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Séminaire interrégional sur le fonctionnement
des systèmes de planification industrielle
(en coopération avec le Gouvernement bulgare)

Nessebar, Bulgarie 21 mai - 2 juin 1973

L'EXPERIENCE FRANCAISE DE PLANIFICATION INDUSTRIELLE^{1/}

par

J. J. Bonnard et A. Rosser
Commissariat Générale de Plan
d'Equipment et de la Productivité
Paris, France

^{1/} Les vues et opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de l'ONUDI. Ce document est reproduit tel quel.

We regret that some of the pages in the microfiche copy of this report may not be up to the proper legibility standards even though the best possible copy was used for preparing the master fiche

Le présent rapport étudiera successivement en trois parties :

- . la planification dans l'industrie depuis 1946 ;**
- . les méthodes d'élaboration du plan dans l'industrie ;**
- . les relations entre l'Etat et les entreprises lors de la mise en oeuvre du plan.**

Chacune de ces parties permettra de développer les trois caractéristiques de l'expérience française : l'empirisme évolutif, le souci d'intégration dans les méthodes d'élaboration, enfin le caractère "indicatif" du plan lorsque il s'agit du secteur industriel, où dominent les entreprises privées.

I. - L'évolution de la planification dans l'industrie depuis 25 ans.

La planification française, née officiellement en janvier 1946, a dès le départ été essentiellement centrée sur l'industrie. Le développement industriel, s'il n'est plus l'objectif exclusif du plan, est resté un objet important de la planification -et a même encore constitué la priorité du VIe Plan (1971 - 1975)-. Cependant les objectifs visés, les méthodes utilisées, les politiques mises en oeuvre par le gouvernement ont considérablement évolué depuis l'origine. Le rappel historique des principaux objectifs industriels permettra de mieux saisir comment les plans ont tenté de répondre à l'évolution de l'environnement économique général de l'industrie (A), et d'apprécier aussi les caractères permanents de la planification française dans l'industrie (B).

A. Objectifs des plans successifs dans l'industrie.

Les types de politique proposés ont beaucoup évolué, avec l'évolution du niveau de développement industriel, avec la transformation des rapports entre l'Etat et les entreprises, et avec le degré d'ouverture à la compétition internationale. On peut distinguer chronologiquement trois périodes. Avec le 1er plan, il s'agit de reconstruire les bases industrielles de la France, avec des ressources rares et dans un cadre d'économie "fermée" et étroitement dirigée par l'Etat. Du 2e au 4e plan, le développement de la production industrielle vise à couvrir la demande d'un marché intérieur en expansion rapide, et protégé de la concurrence internationale. A partir du 5e plan, il s'agit de faire face à la compétition internationale dans le cadre d'une économie industrielle dont les structures se sont modernisées et diversifiées.

1. Le premier plan : priorité aux "industries de base".

La rareté des moyens de production, le contrôle physique de l'Etat sur la plupart d'entre eux (matières premières, équipements importés en contrepartie d'une aide extérieure dépensée sous contrôle de l'Etat), face à l'im-

mensité des besoins après les destructions de la guerre imposent des choix nets. C'est pourquoi le plan se fixe comme objectif le développement d'un petit nombre de ressources-clefs "sans lesquelles aucun développement de l'ensemble de l'économie n'est possible", et des secteurs de base correspondants : houillères, électricité, sidérurgie, ciment, machinisme agricole, transports

Pour ces six secteurs, non seulement le plan fixe des objectifs -comme pour les autres secteurs industriels- mais, d'une part, il confère expressément à ces objectifs un caractère impératif, par opposition au caractère indicatif des autres objectifs, d'autre part, il comporte des "programmes de production et de modernisation".

2. Du IIe au IVe Plan : le développement d'ensemble des activités industrielles dans un marché protégé (1953-1965).

Avec la mise en oeuvre de la Comptabilité nationale, la planification englobe à partir du 2e plan l'ensemble de l'économie et pénètre progressivement dans le domaine des opérations de redistribution du revenu national (équipements collectifs, politique régionale).

Dans l'industrie, les objectifs changent de caractère par rapport au premier plan. Il n'y a plus d'objectifs sectoriels véritables mais des prévisions sectorielles détaillées (appelées "objectifs indicatifs"), constituant une vaste "étude marché" nationale. Les objectifs portent sur des "actions de base" intéressant l'ensemble des activités industrielles, et présentant par conséquent un caractère horizontal : promotion des exportations de la productivité, de la recherche, de la décentralisation industrielle... En effet, la préoccupation dominante de cette période est de permettre à l'industrie de répondre à une demande intérieure en croissance rapide. Le commerce extérieur, tout en prenant une place croissante reste modeste (environ 10 % de la production et du marché intérieur) ; le marché intérieur est encore protégé par des droits de douane. Le plan vise donc surtout à assurer la cohérence de la croissance, et

à éviter les gaspillages physiques (main-d'oeuvre, outillage, capital). Malgré la signature du traité de Rome, le développement de la concurrence internationale fut freiné en 1959 par la dévaluation de fin 1959, et les producteurs ont conservé un avantage de prix jusque vers 1963.

Les moyens d'action de l'Etat se sont allégés : les contrôles physiques ont disparu et l'intervention publique se caractérise essentiellement par l'utilisation de moyens d'incitation financiers ou fiscaux, particulièrement développés en vue de l'exécution des 3e et 4e plans, dans la mise en oeuvre desquelles l'Etat exerce une sélection entre les entreprises.

3. La nouvelle politique industrielle : Ve et VIe Plans (1965-1975).

Vers la fin de l'exécution du IVe Plan, l'économie française subit très fortement le choc de la concurrence internationale. La suppression complète des droits de douane dans le Marché commun prévue pour 1970 fut même avancée à juillet 1968.

A - Le Ve Plan.

a) La notion de "politique industrielle" s'organise en un ensemble cohérent.

"Tout en estimant que la politique d'expansion dans la stabilité se traduira finalement par une amélioration, toutes choses égales d'ailleurs, de la rentabilité des entreprises (ceci caractérise assez bien les objectifs et l'esprit des plans précédents), les pouvoirs publics entendent poser dans le Ve Plan les bases d'une politique de développement industriel à moyen et à long termes et marquer par des décisions concrètes leur volonté d'apporter à l'industrie un soutien actif dans la période critique qu'elle traverse".

b) Les objectifs de cette politique sont dominés :

- par le redressement du taux d'autofinancement des entreprises considéré comme la condition d'un redressement de l'investissement productif, lui-même qualifié de clé de l'expansion et de la compétitivité ;

- par une option en faveur de la concentration des entreprises : l'insuffisance de la taille des entreprises est considérée comme le facteur principal des faiblesses de l'industrie dans le domaine du financement, de la recherche et de la commercialisation :

"Le Ve Plan propose en conséquence comme objectif la constitution ou le renforcement, lorsqu'il existe déjà, d'un petit nombre d'entreprises ou de groupes de taille internationale capables d'affronter les groupes étrangers... Dans la plupart des grands secteurs de l'industrie (aluminium, sidérurgie, mécanique, construction électrique, électronique, automobile, aéronautique, chimie, pharmacie, etc.), le nombre de ces groupes devrait être très limité, souvent même réduit à un ou deux. D'autre part, les bénéfices de l'établissement d'un marché commun européen ne seront pleinement tirés que si des sociétés françaises, participent nombreuses à la constitution de groupes européens plus vastes. Ces regroupements européens doivent être d'autant plus encouragés et aidés que, dans nombre de cas, ils permettront seuls de résister à la puissance financière et technique de grandes sociétés américaines qui bénéficient en ce moment même d'un appui considérable de leur gouvernement en matière de recherche et de développement".

c) Pendant la période d'exécution du Ve Plan, des "programmes sectoriels" voient le jour et complètent le plan : "convention sidérurgie" en 1966 ; "plan-calcul" et "convention construction navale" en 1967 (ainsi qu'un certain nombre d'opérations d'ampleur plus réduite dans les industries alimentaires, la chaussure, la mécanique). Tous ces programmes présentent la caractéristique commune d'être négociés avec les professions intéressées et de faire l'objet d'un contrat entre l'Etat et la profession.

d) D'autre part, les travaux d'établissement du Ve Plan sont prolongés par ceux du "comité de développement industriel" (1966 à début 1968), et du comité des entreprises publiques (1966 et 1967). Ces deux comités établissent des rapports (rapport "Montjoie-Ortoli" et rapport "Nora") qui énoncent une doctrine du développement industriel (1).

Le rapport Nora définit une doctrine et une politique relatives aux missions du secteur public industriel, à son financement et à la direction des entreprises publiques. Il conclut à la nécessité de leur donner une plus grande autonomie de gestion et de les gérer conformément aux règles du marché.

Le rapport Montjoie-Ortoli conclut : "Le développement industriel doit être considéré comme une des fins prioritaires de la politique économique et sociale". "Le fonctionnement de notre économie industrielle doit être avant tout établi par référence aux lois d'un marché concurrentiel".

Ces conclusions seront la ligne directrice des orientations du VIe Plan qui font de "la nécessité d'une croissance axée sur une industrie compétitive" la priorité numéro un du plan.

B - Le VIe Plan,

La préparation du VIe Plan a été l'occasion d'un grand débat national sur le rôle de l'industrie dans la croissance de l'économie française. Les conclusions de ce débat ont été les suivantes :

- le seul moyen, entre 1970 et 1975, de parvenir à l'équilibre extérieur est le développement des exportations industrielles, compte tenu des perspectives d'évolution dans les services (dépenses touristes françaises à l'étranger, sortie de capitaux correspondant aux salaires des travailleurs étrangers, etc.);

(1) Ces travaux ont eux-mêmes suscité de nombreux débats, dans la presse et l'opinion publique, autour du thème de "L'impératif industriel" (titre d'un ouvrage de L. Stoleru, publié aux Editions du Seuil en 1969). Les deux rapports ont eux-mêmes été publiés par la Documentation française en 1969 et 1967 respectivement.

- les conditions actuelles de l'activité industrielle permettent un développement compétitif durable de l'industrie (la productivité horaire dans l'industrie s'est régulièrement accrue dans le passé et sa croissance s'est accélérée entre 1965 et 1970 : 7 % par an contre 6 % auparavant);

- l'accélération du développement industriel est entravée par un certain nombre d'obstacles qu'il est possible de lever par des politiques appropriées (qualification de la main-d'oeuvre, infrastructures de communication, organisation des circuits de financement).

C'est pourquoi les orientations retenues pour le VI^e Plan furent les suivantes :

- objectif :

. accélérer la croissance de la production industrielle (valeur ajoutée) de 7,5 % par an, contre 6,5 % entre 1960 et 1965, et 7 % entre 1965 et 1970, et renforcer la structure et la compétitivité de l'appareil de production pour parvenir à un suréquilibre de la balance commerciale industrielle de 15 mds de F en 1975.

- moyens :

. définir des nouvelles "règles du jeu" : politique active de la concurrence, développement de l'information économique ;

. créer un environnement industriel approprié : les actions doivent réorienter les facteurs de production vers l'industrie :

- la main-d'oeuvre : par une revalorisation de la condition ouvrière (en pratique : la mensualisation des ouvriers), et le doublement de la capacité de l'appareil de formation professionnelle ;

- les moyens de financement : le VI^e Plan a poursuivi le "décloisonnement" des circuits financiers, et le gouvernement a créé une acu-

velle institution -l'Institut de Développement Industriel- pour répondre aux besoins des entreprises de taille moyenne ;

- les équipements collectifs (notamment la priorité a été donnée aux infrastructures qui favorisent le développement industriel : routes, ports, télécommunications) ; la recherche : les crédits de recherche en faveur de l'industrie concurrentielle sont particulièrement développés ;

... adapter la structure et la gestion des entreprises : de ce point de vue, le plan a fixé de nouveaux critères à l'action de l'Etat. En gros, il ne s'agit plus de soutenir les faibles, mais d'aider les forts. Les axes principaux sont les suivants :

- consolider les positions fortes ;

- assainir l'appareil industriel, en accélérant l'élimination des entreprises marginales ; il est à cet égard recommandé d'être plus strict dans la recouvrement des impôts et cotisations sociales payés par les entreprises, et au-delà de modifier l'impôt sur le bénéfice des sociétés, qui pénaliserait actuellement les entreprises les mieux gérées ;

- renforcer et spécialiser les petites et moyennes entreprises dynamiques et bien gérées, grâce notamment au développement de leurs ressources financières ;

- encourager la création d'entreprises nouvelles susceptibles de contribuer à une diffusion rapide de l'innovation technologique ;

- élargir la base industrielle par des implantations commerciales et industrielles à l'étranger ;

... renforcer les structures et la compétitivité des secteurs prioritaires.

Quatre secteurs sont intéressés : biens d'équipement de la mécanique, électronique, industries agricoles et alimentaires, quelques secteurs de la chimie. Le premier de ces secteurs a fait l'objet d'un accord avec l'organisation professionnelle qui représente l'ensemble des entreprises du secteur. En outre, divers programmes d'action de plus faible ampleur sont inscrits dans le plan avec un caractère prioritaire.

B. Les principes généraux de la planification.

Si le contenu des plans a ainsi fortement évolué en fonction de l'évolution de l'environnement économique et social général, l'économie française, un certain nombre de principes généraux revêtent, et ont conservé, un caractère permanent tout au long de cette période.

1. Le plan doit respecter le fonctionnement du marché :

Il ne s'y substitue pas, mais vise à le compléter lorsqu'il est insuffisant, et à améliorer son fonctionnement. Le plan vise donc à fournir une meilleure information (notamment à moyen et long terme) aux agents économiques pour réduire l'incertitude et libérer les capacités productives des entreprises ; il vise aussi à corriger les imperfections du marché en stimulant la concurrence et en anticipant suffisamment les changements pour éviter que leurs conséquences économiques soient trop coûteuses et limiter leurs conséquences sociales (conversion professionnelle, industrielle, régionale) ; enfin, il a pour mission de promouvoir le changement et l'innovation.

Ainsi, et bien que cela n'ait pas toujours été compris en France -notamment par le secteur privé- le plan ne cherche pas à être un instrument "dirigiste" de l'économie : c'est surtout un instrument d'orientation qui fixe les objectifs à atteindre et s'efforce d'organiser l'environnement des entreprises de manière qu'elles puissent atteindre ces objectifs en améliorant leur rentabilité. Les interventions publiques sont rarement des directives ou des interdictions, mais le plus souvent des "incitations", comme on le verra dans la troisième partie de ce rapport.

2. Le plan est élaboré de manière concertée entre l'Etat et les agents économiques et sociaux (professions, entreprises, syndicats de salariés, régions). De manière constante, cette concertation se situe au-delà de l'information mutuelle et en-deçà de la codécision. Il s'agit en fait d'une consultation

large destinée à sensibiliser les responsables du développement aux problèmes complexes qu'ils auront à résoudre et à informer le gouvernement sur les marges d'action possibles dans les divers domaines de sa politique.

3. Lorsque la concertation va jusqu'à la décision en commun, elle est sanctionnée par un contrat ou une convention générale avec la branche intéressée : cette convention n'est ensuite exécutoire que pour les entreprises qui y auront explicitement adhéré individuellement. Cette contractualisation des rapports Etat-entreprise est recherchée aussi dans d'autres domaines de la planification (l'Etat passe des contrats-cadres avec des villes, des organisations régionales de producteurs agricoles). Le plan lui-même peut être considéré non pas comme un contrat formel, mais selon la formule du Ve Plan, comme un "contrat moral" entre l'Etat et la Nation (ou une partie majoritaire de la Nation).

II. - L'élaboration du Plan en matière industrielle.

1. Les acteurs de la planification.

L'élaboration des plans fait intervenir quatre catégories d'acteurs :

- . le commissariat général du Plan,
- . les administrations,
- . les représentants des différentes organisations socio-professionnelles, au sein des commissions de modernisation,
- . les instances politiques (gouvernement et Parlement).

1a) Le Commissariat général du Plan.

Le commissariat général du Plan a été créé par le décret du 3 janvier 1946 qui décidait la préparation du premier plan. Rattaché d'abord à la présidence du Conseil, il a été placé sous l'autorité du ministre des Finances de juillet 1954 à mai 1962, puis à nouveau rattaché au premier ministre, d'abord directement, puis, de mai 1967 à juin 1972, par l'intermédiaire d'un ministre délégué chargé du Plan et de l'aménagement du territoire. Depuis juin 1972, le commissariat général du Plan est à nouveau rattaché directement au premier ministre.

Le commissariat du Plan est essentiellement un organisme d'animation et de synthèse. De taille réduite (une cinquantaine de "chargés de mission" de formations variées et complémentaires), il bénéficie d'une organisation souple et pragmatique. Il est composé de sept services :

- . trois services à vocation verticale : agriculture, industrie, tertiaire ;

. quatre services horizontaux : service financier, service des affaires sociales, service régional et urbain, service économique (auquel est rattachée la division des études et synthèses quantitatives, plus spécialement chargée des modèles et projections macro-économiques) .

1b) Les administrations techniques.

. L'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), rattaché au ministère de l'Economie et des Finances, élabore la comptabilité nationale et détient les principales données statistiques nécessaires aux travaux de planification. Il effectue l'essentiel des études techniques et des projections macro-économiques liées au Plan dans les domaines qui relèvent de sa compétence (démographie et emploi, consommation, revenus, production, secteurs productifs) . Le commissariat du Plan impulse et suit l'ensemble de ces travaux.

. L'INSEE est aidé dans ses fonctions de synthèse quantitative par la Direction de la prévision du ministère de l'économie et des finances qui détient des attributions complémentaires en ce qui concerne les administrations, les échanges extérieurs et les institutions et opérations financières. La direction de la prévision est également chargée de la préparation de synthèses prévisionnelles à court terme (les "budgets économiques") qui permettent d'étudier chaque année les problèmes liés à l'exécution du Plan.

L'INSEE et la Direction de la prévision occupent donc une place privilégiée dans le dispositif technique mis en place en vue de la préparation d'un plan. Cependant, la collaboration du commissariat général du Plan avec les autres directions du ministère de l'économie et des finances (budget, trésor, prix, relations économiques extérieures...) s'est également développée à mesure que cette préparation devenait plus complexe et plus exhaustive . Ainsi, la préparation du VIe Plan a donné lieu à la constitution de groupes

"finances-plan" chargés d'étudier sous l'angle financier chacun des grands domaines d'application de la politique économique : balance des paiements, fiscalité, budgets publics, interventions économiques en faveur des entreprises publiques, opérations financières. Les fonctionnaires du ministère de l'économie et des finances jouent également un rôle important dans les groupes administratifs créés à partir de la fin de 1972 en vue de la préparation du VIII^e Plan.

. Outre ces interlocuteurs à compétences horizontales, le commissariat général du Plan s'appuie également sur les différents ministères (transports, santé, éducation nationale, affaires culturelles...) que les développements de la planification et des études prévisionnelles ont conduit et conduisent à se doter de cellules et parfois de véritables services d'études et de prévision.

. La Direction des études et programmes du ministère du Développement industriel et scientifique et le service industriel du commissariat du Plan entretiennent à cet égard d'étroites relations de coopération. Cette direction, qui joue un rôle de synthèse, a succédé à la direction générale de la politique industrielle créée en 1971, avec toutefois les objectifs et des moyens plus modestes.

1c) La concertation et les commissions du Plan.

Vingt-cinq commissions ont été créées pour la préparation du VI^e Plan. Elles se répartissent en sept commissions "horizontales", neuf commissions de fonctions collectives (1). Leur composition est tripartite : représentants des administrations, chefs d'entreprises et représentants des organisations professionnelles, représentants des syndicats de salariés.

La commission de l'industrie est l'une de ces commissions. Parmi

(1) cf. liste en annexe.

ses trente-sept membres, seize représentent les administrations, dix-sept sont chefs d'entreprises ou exercent des responsabilités au sein des organisations professionnelles, six représentent les organisations syndicales (CFC, CGT, CGT-FO, CFDT, CFTC).

A la commission de l'industrie sont adjoints vingt-deux comités sectoriels (1) correspondant aux vingt-deux activités industrielles qu'elle regroupe. Un vingt-troisième comité, de type "horizontal", a été chargé de l'étude des problèmes spécifiques des petites et moyennes entreprises.

D'autre part, trois intergroupes - "financement de l'industrie", "emploi dans l'industrie" et "recherche industrielle" - ont été constitués entre la commission de l'industrie et le comité du financement, la commission de l'emploi et celle de la recherche. Un groupe de travail commun à la commission de l'industrie et à la commission nationale de l'aménagement du territoire a également été créé afin d'étudier les aspects régionaux de l'industrialisation.

Enfin, le secrétariat de la commission de l'industrie (dont les principaux rapporteurs font partie du service industriel du commissariat du Plan) a établi, au cours de l'exécution de son programme de travail, de nombreuses relations informelles avec d'autres commissions et comités. La commission s'est également fait assister sur le plan technique par des experts indépendants et par des fonctionnaires de l'IDSEE et des différents ministères intéressés.

1^o) Le processus de décision.

Plusieurs niveaux de décision doivent être distingués.

En ce qui concerne les décisions à moyen terme, les choix fondamentaux sont effectués par le gouvernement lui-même qui les propose ensuite au débat du Conseil économique et social (qui est une assemblée consultative) et au vote du Parlement. Pour ce faire, le gouvernement se tient régulièrement

informé du déroulement des travaux de planification, qu'il oriente par l'intermédiaire d'instructions adressées au Commissariat du Plan. Le processus se répète à deux reprises : au moment de la détermination des grandes lignes du développement économique à moyen terme, telles qu'elles figurent dans le "rapport sur les options", et au moment de l'achèvement de l'élaboration détaillée du Plan.

Une révision des objectifs retenus est possible si un examen, effectué au milieu de la période quinquennale couverte par le VI^e Plan, montre que l'évolution réelle a subi l'influence d'aléas tels que ces objectifs sont devenus hors d'atteinte.

En outre, l'exécution du Plan fait l'objet d'un examen annuel dont les conclusions figurent en annexe au projet de loi de finances pour l'année suivante et inspirent des mesures de politique économique à court terme.

Le commissariat général du Plan exerce dans l'ensemble de ce processus le rôle de décision un rôle de synthèse. Il effectue notamment de premiers arbitrages entre les recommandations des différentes commissions à l'occasion de la rédaction du projet de "rapport sur les options" et du projet de Plan qu'il soumet au gouvernement.

Bien que le commissariat du Plan ne dispose d'aucun pouvoir en ce qui concerne l'exécution du Plan, qui relève de la responsabilité du gouvernement dans son ensemble, il est associé à la définition au niveau gouvernemental de la politique économique à moyen et court terme. Le commissaire général du Plan participe ainsi au comité économique interministériel, qui réunit les ministres sous la présidence du premier ministre : il est ainsi associé en particulier à la définition de la politique budgétaire.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'industrie, le commissaire général du Plan est membre du comité interministériel de politique industriel-

le, qui réunit sous la présidence du ministre du développement industriel et scientifique l'ensemble des ministres intéressés, le comité, chargé de coordonner l'action des différents ministères, a été créé en novembre 1970. Ses travaux sont préparés par un comité de suppléants, composé de fonctionnaires parmi lesquels le chef du service industriel du commissariat général du Plan.

Le Commissaire général du Plan participe également à la définition des décisions à court terme au niveau administratif. Il est membre notamment du conseil de direction du F. D. E. S. (Fonds de développement économique et social) qui coordonne l'action exercée par l'Etat sur les entreprises publiques pour orienter l'investissement des entreprises publiques et privées. Ce conseil, présidé par le ministre des finances, rassemble les ministres intéressés, de hauts fonctionnaires, le gouverneur de la Banque de France... Parmi les quinze comités du FDES, le comité n° 1, compétent pour les aides aux investissements du secteur privé (1), est présidé par le commissaire du Plan ; le secrétariat du comité n° 6, chargé des interventions financières publiques dans les industries agricoles et alimentaires, est assuré par le commissariat général du Plan ; enfin, les comités n° 4 et 5, compétents pour la définition et l'exécution des programmes d'investissement des entreprises publiques de l'énergie et des transports, sont présidés chacun par un représentant du commissaire général du Plan.

Enfin, le Commissaire du Plan est également membre du Conseil national du crédit, qui coordonne l'ensemble de la politique monétaire, ainsi que de la commission des comptes de la Nation, qui, deux fois par an, examine la politique économique au vu des résultats de l'année en cours et des prévisions pour l'année suivante.

(1) Ce comité est, en pratique, organisé par l'intermédiaire de comités spécialisés : 1 bis pour les prêts, 1 ter pour les primes, 1 quater pour les avances remboursables aux opérations de recherche-développement et 2 sous-comités filiaux.

2. Les techniques de planification.

Les techniques utilisées pour la préparation des plans sont extrêmement diverses. Selon leur nature, elles peuvent être classées en trois grandes catégories.

2a) Les études à long terme (1985 et au-delà).

Cette recherche "informations" long terme est l'une des voies nouvelles de la planification. Treize groupes "long terme" ont été constitués dans le cadre de la préparation du VI^e Plan (cinq groupes de "prospectives sociales", deux groupes de "prospectives géographiques", cinq groupes de "prospectives sectorielles", un groupe central dit groupe Delouvrier). Leurs travaux ont porté à la fois sur l'évolution des grandeurs macro-économiques et sur celle de données détaillées. Ils n'ont cependant pas donné lieu à l'établissement de véritables projections.

Ces études peuvent revêtir deux formes :

... des études de prévision technologique consacrées aux perspectives de développement de certaines activités productives. Ces études se sont souvent efforcées de dégager des découpages plus pertinents que les nomenclatures traditionnelles en secteurs d'activité. L'approche en termes de "filière", notamment, a été appliquée à l'étude de l'évolution à long terme des industries de la construction, du textile et de la mécanique. Certains procédés techniques ou produits nouveaux ont fait l'objet de recherches spécifiques : voiture électrique, machine-outil à commande numérique... ;

... des études d'ensemble, visant à l'établissement d'un scénario, c'est-à-dire d'une image plausible du développement d'un certain type d'activité, de région ou de fonction. Aucun véritable scénario à long terme n'a été réalisé en ce qui concerne l'industrie ; en revanche, certains scénarios d'aménagement

du territoire en l'an 2000 ont fait l'objet d'études détaillées impliquant la prise en considération de quelques hypothèses sur le développement industriel.

2b) Les projections à moyen terme.

Ces projections visent à établir la valeur que prendra une grandeur ou un ensemble de grandeurs économiques au terme du plan, compte tenu de certaines hypothèses clairement explicitées. Selon les objectifs poursuivis, la nature de ces projections et les techniques qu'elles utilisent peuvent être très différentes. Quatre catégories seront distinguées :

les projections macro-économiques et le modèle physico-financier (FIFI) :

Le modèle physico-financier est un modèle de projections des comptes nationaux pour l'année terminale du Plan. Comme on s'en le rappelle, il permet de projeter simultanément les grandeurs physiques de l'économie (les productions et leurs emplois, les investissements en volume...) et les grandeurs "en valeur" (prix, revenus, transferts...). Entièrement formalisé, le modèle a été programmé et est traité sur ordinateur, ce qui permet de "simuler" rapidement, pour l'année horizon de la projection, les conséquences de "versus" jeux d'hypothèses relatives au comportement des agents économiques et à la politique économique des pouvoirs publics (1).

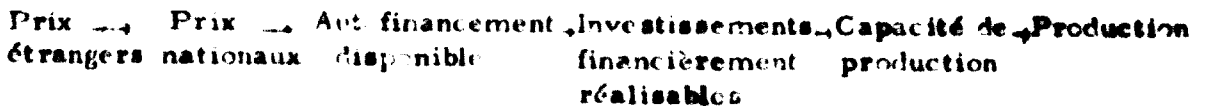
La structure du modèle s'organise autour de cinq pôles :

- un pôle relatif à l'offre où se déterminent simultanément la production, les importations et les facteurs de production ;
- un pôle relatif au taux de salaire nominal qui dépend de l'évolution du chômage et des prix ;

(1) FIFI étudie les entreprises en 7 secteurs (agriculture, industries agricoles et alimentaires, énergie, industrie, transports et télécommunications, loyers, bâtiment et travaux publics, services, commerces) et les administrations en 6 catégories (budget militaire, budget civil de l'Etat, sécurité sociale, organismes semi-publics d'action économique, collectivités locales, autres administrations).

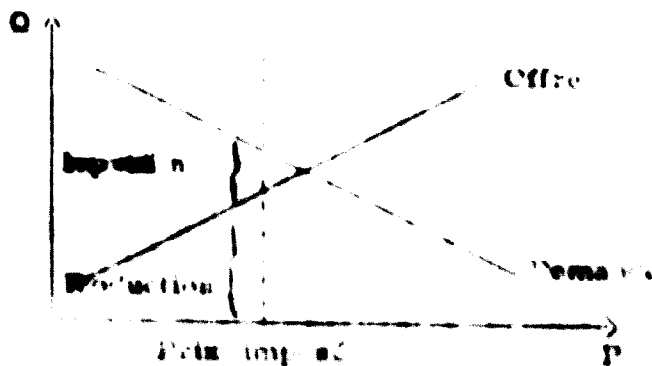
- . un pôle relatif à la détermination des prix et des revenus ;
- . un pôle relatif à la détermination des investissements financièrement réalisables compte tenu de l'autofinancement disponible ;
- . un pôle relatif à la demande dont une partie est exogène (par exemple, les équipements publics) et dont une autre partie est fonction des prix et des revenus (consommation des ménages, exportations).

Pour l'industrie, secteur "exposé" à la concurrence étrangère, les principaux mécanismes s'articulent selon le schéma suivant :



L'élément fondamental est la nécessité pour les entreprises industrielles, soumises à la concurrence internationale, d'adopter les prix pratiqués sur les marchés internationaux. Pour un niveau donné des coûts, ces prix déterminent le montant des ressources internes de financement des entreprises. Si l'on admet qu'il existe une relation entre ces possibilités de financement et le niveau de l'investissement (et le comportement d'autofinancement), d'une part, entre l'investissement et la production (fonction de production), d'autre part, la production intérieure n'est pas alors essentiellement déterminée par la demande, mais dépend principalement de la compétitivité effective des entreprises nationales par rapport à leurs concurrentes étrangères.

L'équilibre de l'offre et de la demande est assuré non par l'intermédiaire des prix, mais par un plus ou moins grand recours aux importations selon le schéma de "partage du marché" suivant :



. les projections détaillées et le tableau des échanges inter-industriels (T.E.I.) :

Ces projections ont porté, pour le Vic.Plan, sur des éléments analogues à ceux du bloc "biens et services" du modèle central :

. les ressources et les emplois des branches, c'est-à-dire la production et les importations, d'une part, les consommations, l'investissement et les exportations, d'autre part ;

. les facteurs de production : effectifs et formation brute de capital fixe.

La nomenclature en 36 branches utilisée pour la projection des équilibres ressources-emplois est issue de la nomenclature en 29 branches de la comptabilité nationale, dont certaines branches ont été scindées afin de correspondre aux champs de compétence des 22 comités sectoriels de la commission de l'industrie. Pour les facteurs de production, les projections n'ont pu être faites qu'en 29 branches. Enfin, la projection n'a été réalisée qu'en volume, sur la base de l'année 1965, les phénomènes intervenant dans la formation des prix étant encore trop mal connus.

La méthode utilisée pour ces projections repose sur le tableau des échanges interindustriels. Les coefficients techniques ont été projetés en général par simple extrapolation, sauf lorsque des hypothèses particulières paraissent justifiées. Puis, à partir de la matrice inverse des coefficients techniques et de la structure de la demande finale élaborée par les divisions spécialisées de l'INSEE (en particulier, la consommation des ménages et les exportations), une première version des équilibres ressources-emplois a été calculée.

Cette première version a ensuite été modifiée pour assurer en cadé-

rence avec les projections semi-macroéconomiques issues du modèle physico-financier, tenu compte les travaux des comités sectoriels et des orientations proposées par le commissariat général du Plan. Après plusieurs itérations, une version finale a été retenue et les projections ainsi estimées ont alors permis de projeter les facteurs de production, c'est-à-dire les effectifs employés par les différentes branches et leurs investissements. Pour ce faire, on a étudié et extrapolé les liaisons entre la production et ses facteurs dans chacune des branches. Comme pour les équilibres ressources-emplois, il a ensuite fallu assurer la cohérence de ces projections détaillées et des projections plus globales issues de FiFi.

L'utilité de ces projections a été double :

. associer un équilibre détaillé des biens et services à l'équilibre global du modèle central ;

. fournir à la commission de l'industrie et aux services du commissariat général du Plan un certain nombre d'éléments permettant d'alimenter la réflexion sur le contenu de la politique de développement sectoriel.

. les projections en termes financiers : le tableau des opérations financières et le tableau des financements à long terme :

La projection des opérations financières vise pour but de préciser les modalités de l'équilibre de l'épargne et de l'investissement. Deux instruments sont utilisés à cette fin : le tableau des opérations financières (T.O.F.) et le tableau des financements à long terme (T.F.L.).

Le tableau des opérations financières évalue les besoins et les capacités de financement des différents agents économiques (qui apparaissent au sein du tableau économique "ensemble"), et décrit les mécanismes financiers qui permettent leur ajustement. La projection porte les apports de capitaux des ménages, des entreprises, de l'Etat et des institutions financières. Les fonds

placés sont ensuite ventilés par catégorie d'instrument, d'une part, et par type d'agent émetteur, d'autre part. Les ressources des différentes institutions financières étant ainsi obtenues, l'évaluation de la structure de leurs emplois permet de faire apparaître la répartition des fonds par emprunteur.

Contrairement à la projection du TEE et du TEI, celle du TOF n'est pas formalisée, c'est-à-dire que les itérations avec les soldes du TEE issus de FIFI doivent être effectuées "manuellement". Des travaux sont actuellement en cours pour y remédier et la préparation du VI^e Plan s'appuiera sur un modèle FIFI-TOF intégrant les opérations financières.

Le tableau des financements à long terme constitue une innovation du VI^e Plan. Il recense en ligne l'ensemble des besoins en emprunts à moyen et long terme de tous les agents emprunteurs et en colonne l'ensemble des ressources à moyen et long terme de tous les agents prêteurs. Le croisement des lignes et des colonnes permet donc de repérer les organismes qui, au terme du Plan, bénéficieraient d'un volume de ressources excédentaires par rapport à leurs emplois et ceux qui se trouveraient dans une situation inverse si aucune modification n'était apportée à leurs compétences traditionnelles.

La projection du tableau des opérations financières a notamment montré que les besoins à long terme des entreprises durant le VI^e Plan ne pourraient être satisfaits que par un taux de transformation en augmentation sensible. La projection du C. F. L. T. a fait apparaître la nécessité d'un assourdissement de la spécialisation des différents circuits financiers afin que les excédents provisionnels de ressources du Crédit agricole et de la Caisse des dépôts puissent concourir à la satisfaction des besoins de financement de l'industrie (par l'intermédiaire du Crédit national et de la Caisse centrale de crédit, hôtelier, commercial et industriel).

les modèles sectoriels :

Un exemple de système indépendant de projections sectorielles est fourni par le modèle de projections "glissantes", c'est-à-dire prolongées chaque année d'une année nouvelle, de la Commission permanente de l'électronique du Plan (C.C. P.E. I.). Ce système permet de disposer en permanence pour la branche "électronique, informatique, industrie des télécommunications" d'un horizon à cinq ans, ce qui correspond à une demande formulée par les organisations professionnelles (Conseil national du patronat français) dès 1967. Le modèle a d'ailleurs été mis au point avec la participation financière des entreprises et des professions, et la "maintenance" des informations nécessaires est assurée chaque année grâce aux réponses faites par divers organismes publics et entreprises privées à des questionnaires homogènes.

Le système est constitué d'un certain nombre de sous-modèles sectoriels -essentiellement des matrices input-output- qui permettent d'analyser l'évolution des marchés et de la demande, et de fichiers d'information permettant de procéder à des simulations rapides et partielles (pour un secteur ou un groupe d'entreprises) de l'effet de certaines mesures de politique économique.

Le modèle de financement du secteur de l'énergie fournit un autre exemple de modèle sectoriel. Il s'agit d'un système de projection permettant d'évaluer les conséquences à long terme -1985- des décisions financières à moyen terme dans différentes hypothèses de politique énergétique. Ce modèle permet donc d'exécuter de nombreuses variantes à partir d'hypothèses physiques, financières, tarifaires ou fiscales. Il est constitué de quatre sous-modèles relatifs l'un à la demande d'énergie, et chacun des trois autres à une forme d'énergie.

De nouveaux modèles sectoriels sont à l'étude en vue de la préparation du VII^e Plan.

2c) Les choix.

Le problème de l'allocation optimum des ressources se pose à tous les niveaux de l'activité productive. Il concerne aussi bien la répartition des hommes et des investissements entre les différentes branches industrielles que le partage des crédits publics entre différentes formes collectives ou le choix entre les techniques alternatives de production du même bien ou service.

L'analyse multi-critères :

Une analyse de ce type a été mise en oeuvre dans le cadre de la préparation du volet sectoriel de la politique industrielle du V^e Plan. L'objectif poursuivi consistait à mettre en évidence les branches qui, compte tenu de leurs caractéristiques propres, joueraient un rôle central dans la réalisation de la stratégie industrielle d'ensemble. A cette fin, les 24 branches industrielles de la nomenclature en 36 branches ont fait l'objet d'une notation par rapport aux critères suivants :

- . croissance de la valeur ajoutée,
- . niveau de productivité,
- . taux de croissance de la productivité,
- . taux d'investissement,
- . progression des investissements comparée à la progression de la valeur ajoutée,
- . rentabilité et capacité d'autofinancement,
- . contribution au commerce extérieur,
- . degré d'intégration et effets d'entraînement sur les branches amont et aval.

Ces travaux de notation ont permis de hiérarchiser les branches en fonction d'un ensemble d'objectifs (accélération de la croissance industrielle, création d'emplois nouveaux, surexcédent commercial), et de contraintes (ra-

reté des ressources longues de financement). Ils ont ainsi contribué à préparer les arbitrages et à éclairer les choix sectoriels de la commission de l'industrie.

Parallèlement à cette recherche visant à apprécier l'efficacité margi- nale des ressources nouvelles à affecter aux différents secteurs, une recherche orientée vers l'appréciation de l'efficacité comparée des ressources déjà engagées dans les différents secteurs a également été développée. Cette approche complémentaire a consisté à analyser la position des secteurs par rapport à une norme intersectorielle d'efficacité définie par une fonction-productivité exprimant la relation moyenne, nécessaire, entre l'intensité de capital et la productivité du travail. Les calculs qui ont été effectués sur plusieurs pays ont permis d'affecter la validité de cette fonction sur le plan statistique et plusieurs tentatives d'explication de certaines situations de fait -notamment pour les industries textiles- ont pu être entreprises.

. Les discussions d'experts :

Au cours de la préparation du Plan, des groupes d'experts ont été mis en place afin de préparer les débats des commissions sur des problèmes inscrits à leur ordre du jour. Ces groupes rassemblaient des fonctionnaires, des spécialistes des organisations professionnelles, ou syndicales, et des experts "de qualité", universitaires notamment. Le programme de travail de la commission de l'industrie prévoyait ainsi la constitution de plusieurs groupes : "approvisionnements en matériaux de base", "biens d'équipement", "investissements étrangers", "aides publiques", ...

La démarche de travail de ces groupes a été le plus souvent "pragmatique", c'est-à-dire qu'en partant de problèmes considérés a priori comme étant particulièrement importants, ils se sont efforcés successivement de faire un constat, de prévoir une évolution tendancielle, de définir les difficultés susceptibles d'apparaître et de proposer des recommandations.

Au cours de la préparation du Plan, et notamment en matière prospective, des techniques plus élaborées d'interrogation d'experts ont pu également être mises en oeuvre. Parmi celles-ci, il faut notamment citer la méthode "Delphi". Cette méthode consiste à interroger des experts sans les réunir (afin de supprimer l'effet de contrainte du groupe sur la créativité individuelle) mais en les informant les uns et les autres de leurs opinions respectives. A mesure que les interrogations se succèdent, l'avis des experts a progressivement tendance à converger vers ce qui sera considéré comme la bonne réponse au problème posé.

• Le calcul économique et la technique du bilan actualisé

L'objectif de cette technique est de permettre la comparaison de recettes futures à des dépenses immédiates. Elle exprime donc la préférence des agents économiques pour le présent. Le taux d'actualisation est le prix de la renonciation à la dépense immédiate qui mesure la rareté de l'offre de capitaux par rapport à la demande dans une économie donnée.

Si a est le taux d'actualisation, il y aura ainsi équivalence entre 1 F. à l'époque initiale, $(1 + a)$ F. un an plus tard, $(1 + a)^u$ francs u années plus tard. Autrement dit la valeur actuelle d'un franc disponible dans u années ne sera que de $\frac{1}{(1+a)^u}$ francs.

$$\frac{1}{(1+a)^u}$$

Le bénéfice d'un projet dont la durée de vie est de u années, pourra alors être exprimé en francs de l'année initiale de la manière suivante, soit :

I La dépense d'investissement effectuée l'année 0.

E1, E2 ... ou les bénéfices (recettes moins dépenses d'exploitations) réalisés les années 1, 2 ... u .

Le bénéfice actualisé de l'opération sera égal à :

$$B = -I + \frac{E1}{1+a} + \frac{E2}{(1+a)^2} \dots + \frac{Eu}{(1+a)^u}$$

ou encore : $B = -I + \sum_{t=1}^{t=u} \frac{Et}{(1+a)^t}$

Cette technique permet donc d'opérer des choix entre des projets d'investissement en les classant selon leur bénéfice actualisé, et en ne retenant que les projets les mieux classés.

La simplicité et l'évidence apparentes de cette technique ne la mettent pas à l'abri de nombreuses critiques :

- critique de la représentation de l'économie qui la fonde : concurrence parfaite, expression correcte dans les prix et les coûts des utilités et raretés relatives des différents biens, coïncidence entre la maximisation du produit national et la recherche par chaque unité économique du profit maximum.

- critique de ses insuffisances : difficultés d'application de la méthode aux équipements qui procurent des services gratuits ou quasi-gratuits à la collectivité, inaptitude à rendre compte des effets externes : effets d'entraînement, nuisances, contribution à l'aménagement du territoire!!!

Ces techniques ont été utilisées dans les choix d'infrastructures et, en ce qui concerne l'industrie dans les choix de projets des entreprises publiques de l'énergie.

3 - Les procédures d'élaboration des Plans

Quatre périodes peuvent être distinguées :

3a) Les travaux administratifs préparatoires

Cette première phase commence, trois ans environ avant le début de l'application d'un plan, sur décision du gouvernement qui adresse ses directives au Commissariat Général du Plan. Trois grandes catégories de travaux sont alors entrepris :

- Des études prospectives, menées au sein de groupes animés par le Commissariat du Plan et chargés d'étudier différents aspects du développement à long terme. Y participent des économistes de l'INSEE, des chercheurs appartenant à des sociétés d'études publiques ou privées, des experts universitaires... Ces études visent à éclairer les choix du Plan en mettant en évidence les décisions qui doivent être prises dans le moyen terme si l'on veut éviter que certaines tendances "lourdes" ne deviennent irréversibles et ne créent à plus long terme des situations difficiles à décaner.

- Des travaux de réflexions à moyen terme, menés au sein de groupes inter-administratifs et qui visent à "dégrossir" un certain nombre de problèmes avant de les

soumettre à la concertation. Les différentes directions du Ministère des finances jouent un rôle particulièrement important au sein de ces groupes ainsi que les ministères compétents pour les secteurs d'activité considérés.

- Des travaux d'ordre méthodologique et technique: Il s'agit notamment d'améliorer et d'enrichir le modèle micro-économique central et de préparer les dossiers techniques des commissions et des comités. Ces dossiers seront composés d'une part d'une analyse des séries rétrospectives caractérisant l'activité considérée et d'autre part, d'une première projection à moyen terme, fondée sur une extrapolation raisonnée des tendances passées, baptisée "compte de départ". Une collaboration particulièrement étroite s'instaure à cette occasion entre l'INSEE, la Direction de la Prévision et le Commissariat du Plan.

L'ensemble de ces travaux donne lieu à la préparation, sous la responsabilité du Commissaire Général du Plan, d'un programme de travail qui après avoir reçu l'approbation d'un comité économique interministériel est transmis aux commissions de modernisation.

3b) La préparation du rapport sur les options du Plan

Cette phase, associant l'ensemble des partenaires sociaux au processus de planification, a débuté pour le VI^e Plan, en octobre 1969. Les commissions après avoir pris connaissance des dossiers techniques qui leur sont soumis, dressent la liste des problèmes à résoudre et définissent des orientations de politique économique envisageables. C'est au cours de cette phase notamment que la commission de l'Industrie du VI^e Plan s'est prononcée en faveur d'une accélération de la croissance industrielle, indispensable à la réalisation de l'équilibre global de l'emploi et des échanges extérieurs. A cette occasion ont été établies des "variantes" de politique industrielle dont les conséquences ont pu être évaluées grâce au modèle microéconomique et comparées aux résultats du "compte de départ" mentionné plus haut.

Le Commissariat du Plan effectue ensuite la synthèse des rapports des différentes commissions, à laquelle l'INSEE associe une nouvelle projection centrale dite "compte d'options". Le "Rapport sur les options" est ensuite soumis à l'approbation du gouvernement qui le transmet pour avis au Conseil économique et social puis au Parlement qui le vote. Le Commissariat du Plan établit alors le programme de travail des commissions pour la phase de l'élaboration du Plan prochain dit.

3e) L'élaboration du Plan

Cette phase se déroule selon un schéma analogue à celui de la phase des options avec un mode décalé. Les Commissions explicitent les choix fondamentaux en termes d'objectifs et de politiques nécessaires pour les atteindre. La définition des programmes sectoriels prioritaires par exemple a constitué l'une des tâches importantes de la Commission de l'Industrie du VI^e Plan durant cette phase.

Le Commissariat du Plan prépare ensuite une synthèse discutée par les instances gouvernementales. Le projet de Plan recueille alors les avis du Conseil Économique et Social et il est soumis au vote du Parlement.

3d) Le "suivi" annuel de l'exécution du Plan

Chaque année, le Commissariat Général du Plan établit un rapport sur l'état de l'exécution du Plan dans son ensemble. Ce rapport qui est publié en annexe au projet de loi de finances pour l'année suivante consacre une place particulière à l'exécution du programme d'investissements publics. Il compare, à prix constants, les autorisations de programme ouvertes par l'État aux enveloppes fixées par le Plan pour la période de cinq ans et calcule les pourcentages de réalisation.

Trimestriellement, le Commissariat Général du Plan et l'INSEE publient des indicateurs associés au VI^e Plan, qui permettent de mesurer et d'apprécier les écarts par rapport aux prévisions et aux objectifs. Ces indicateurs ont succédé aux indicateurs d'alerte ou "oligostants" du V^e Plan (niveau des prix, équilibre des échanges extérieurs, croissance de la production industrielle et situation de l'emploi) dont il est apparu à l'usage qu'ils ne réagissaient qu'avec retard et ne permettaient pas d'apprécier significativement les choix de politique économique du gouvernement.

Les indicateurs du VI^e Plan fournissent une information plus riche sur les conditions d'exécution du Plan. En plus grand nombre, ils peuvent être classés en trois catégories :

Les indicateurs d'objectifs, assez proches de ceux du V^e Plan, qui permettent d'apprécier comment les variations conjoncturelles affectent la réalisation des principaux objectifs macro-économiques du Plan (croissance, emploi, équilibre extérieur, prix) ;

- les indicateurs d'environnement international qui doivent permettre d'apprécier les influences des systèmes de revenus et de mouvement des prix de l'économie mondiale par rapport aux hypothèses retenues dans les projections associées au Plan;

- les indicateurs relatifs aux performances de l'industrie française qui montrent dans quelle mesure est assurée la condition centrale de réalisation du VI^e Plan, la compétitivité de l'industrie française (mesurée par ses résultats au niveau de commerce extérieur) et qui suivent certains des facteurs qui peuvent déterminer cette compétitivité.

III. - Les relations entre l'Etat et les entreprises industrielles au vu de l'exécution du Plan.

Avant de décrire les principaux instruments de la politique industrielle (A), de rappeler les conditions de leur mise en oeuvre (B), et de tirer les principales leçons de l'expérience française (C), il convient en introduction de préciser les limites de la notion d'exécution du plan en économie de marché.

Dans son contenu d'abord, le plan ne s'adresse qu'exceptionnellement aux entreprises. Les objectifs du plan sont le plus souvent des objectifs globaux, au niveau des branches, les travaux de planification ont pour l'ensemble un caractère prévisionnel, des objectifs quantitatifs ou qualitatifs n'étant fixés que pour certaines branches dans lesquelles l'Etat a des responsabilités particulières.

D'autre part, il n'existe pas d'instruments spécifiques pour l'exécution du plan : celle-ci, du point de vue de l'Etat, est la responsabilité du gouvernement tout entier qui met en oeuvre l'ensemble des moyens de la politique économique, sans distinction entre les moyens de la politique à court terme et ceux de la politique à long terme. Les instruments sont les mêmes, ce sont les critères d'emploi et leur objet qui se différencient.

L'histoire donne, en outre, à la politique économique de l'Etat en France, une double tradition : d'une part, du fait de la centralisation du pouvoir, l'Etat a été amené à intervenir très fréquemment non seulement dans l'activité économique en général, mais dans le comportement d'entreprises particulières ; d'autre part, la mise en oeuvre depuis une vingtaine d'années de procédures d'économie concertée tend à tempérer la tentation d'irrigiste par la recherche d'actions de persuasion plus que de contraintes. L'évolution de l'environnement de notre économie tend à déplacer l'accent vers l'utilisation d'instruments correspondant à la seconde de ces traditions.

A. Les principaux instruments de la politique industrielle.

On peut distinguer deux grandes catégories : les instruments de portée générale, et les instruments de portée individuelle.

1. Les instruments de portée générale visent à influencer le comportement des entreprises, soit directement, soit indirectement.

a) Il y a très peu d'instruments directs de ce type liés à l'élaboration du plan. Il s'agit de :

- . réglementation du permis de construire industriel et de contrôle des implantations d'usines ou de bureaux dans la Région parisienne ;

- . réglementation des prix, qui peut aller jusqu'au blocage temporaire de certains prix : cependant, depuis 1965, l'administration a engagé sa politique des prix dans la voie de contrats révisables périodiquement avec les diverses branches (et parfois les entreprises individuelles) ;

- . on peut y ajouter l'action de diffusion de l'information économique prévisionnelle, destinée à influencer les plans des entreprises (cette information joue un rôle essentiel dans les secteurs où les commandes de l'Etat, liées notamment aux programmes d'équipement public, représentent une part importante du marché : bâtiment, travaux publics, électronique, aéronautique, et industries d'équipement qui y sont liées).

b) Les instruments indirects sont nombreux et sans doute globalement les plus efficaces.

bi) Action sur la demande de biens et services : cette action est très forte à travers la politique budgétaire ou la politique des transferts et des revenus.

Ainsi, l'Etat fixe - en fonction de principes posés dans le plan depuis le VI^e Plan - le rythme d'évolution du salaire minimum qui influence toute la hiérarchie des salaires, et sur le rythme de la substitution du capital au travail dans l'industrie.

D'autre part, les commandes de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises nationales représentent un peu plus de 10 % de la production intérieure brute. L'influence de ces commandes est particulièrement forte sur les grandes entreprises (100 entreprises reçoivent 36 % des commandes publiques).

b2) Action sur les facteurs de production :

L'Etat intervient sur le volume de main-d'oeuvre disponible par la politique d'immigration (dont les soldes quantitatifs font l'objet d'une prévision dans le plan), et par la fixation de la capacité de l'appareil public de formation professionnelle (programmée dans le plan).

Il intervient également sur les investissements et le financement par la politique de l'épargne et la politique des circuits financiers qui sont incorporés dans les plans : ainsi le gouvernement a mis en oeuvre pour exécuter le Ve Plan une politique générale visant à améliorer sa répartition entre circuits (Trésor public, banques, marché financier), grâce en particulier à la politique des taux d'intérêt et à la fiscalité sur les revenus des différents placements.

Certains instruments fiscaux ont permis d'agir sur le montant de l'investissement des entreprises, soit dans une perspective structurelle (comme la généralisation de l'amortissement dégressif ou de la taxe à la valeur ajoutée), soit à des fins conjoncturelles (il en fut ainsi en 1966 et en 1968 avec la mise en oeuvre de réductions fiscales proportionnelles aux investissements supplémentaires réalisés dans l'année considérée).

2. Les instruments de portée individuelle.

Dans certains cas, les activités d'entreprises individuelles sont individualisées soit à titre de prévision, soit comme des objectifs dans le cas - c' est le cas des entreprises publiques ayant le monopole d'un service public (électricité, transports ferrés, transports aériens, fournitures de gaz, transports urbains parisiens).

Mais, dans la quasi-totalité des cas, les entreprises sont entièrement libres dans leurs décisions, dans le cadre défini par les interventions à caractère général. Cependant, des actions sélectives sont parfois nécessaires et impliquent une relation directe entre l'Etat et l'entreprise. Ces relations répondent à trois préoccupations :

a) Tout d'abord, dans certains cas, l'Etat contrôle l'ensemble de l'activité de certaines entreprises (celles dont il est propriétaire).

Assez paradoxalement, le contrôle des entreprises publiques n'implique pas, comme conséquence générale, que les entreprises soient utilisées par l'Etat à travers le plan comme des instruments de politique industrielle. Les entreprises assurant un service public sont souvent utilisées comme instrument de politique conjoncturelle (notamment en matière de prix), mais leur position tend depuis plusieurs années vers un desserrement des contrôles (limités en principe à l'examen annuel de leurs projets d'investissement), et une plus grande liberté en matière de fixation des prix et des salaires, souvent dans le cadre d'un "contrat de programme" signé entre l'Etat et l'entreprise pour la durée du plan. Les entreprises publiques du secteur concurrentiel sont gérées dans une optique très voisine de celle du marché et le contrôle de l'Etat est essentiellement financier.

b) Deuxièmement, l'Etat détient des participations dans certaines entreprises, soit pour des raisons historiques, soit pour des raisons économi -

ques encore valables. La gestion de ces participations, malgré les recommandations faites par un comité d'expert en 1967, ne relève d'aucune autorité centrale. En septembre 1969, l'Etat crée une banque, l'Institut de Développement Industriel, en commun avec diverses banques publiques ou privées, qui alimentée en partie par des ressources budgétaires, devait prendre des participations dans les entreprises essentiellement de taille moyenne. Il s'agit de participations provisoires, destinées à résoudre le problème d'augmentation des fonds propres de ces entreprises, et destinées à être remises sur le marché au bout de plusieurs années. Leur caractère est donc très différent. En revanche, cette banque intervient conformément aux instructions et recommandations que formule chaque année le ministre du Développement Industriel, elle peut donc être considérée comme un outil de développement industriel, mais le volume de ses interventions est resté limité (environ 350 M.F. de sa création à décembre 1972).

c) L'essentiel des interventions à caractère individuel de l'Etat consiste en incitations financières et fiscales destinées à orienter les comportements des entreprises en fonction des objectifs du plan. Le nombre de ces incitations et les critères d'attribution varient selon les plans et les objectifs de chaque plan. Leur octroi est subordonné à l'agrément de comités administratifs qui rassemblent les représentants des principales administrations intéressées (y compris le commissariat général du Plan). D'une manière générale, leur nombre s'est fortement réduit à mesure que la politique industrielle mettait davantage l'accent sur les actions concernant "l'environnement" des industries (recherche, formation professionnelle, circuits de financement, infrastructures) et en particulier, dans le domaine fiscal, les agréments "au coup par coup" ont été soit supprimés, soit transformés en procédures de droit commun à caractère automatique.

Actuellement, les incitations de ce type concernent :

. la décentralisation industrielle et la conversion des entreprises dans

certaines zones délimitées à l'avance :

- . les restructurations industrielles (apports partiels d'actifs, scissions),
- . les programmes de recherche-développement des entreprises ;
- . l'investissement commercial à l'étranger.

Parmi ces aides (1), les subventions proprement dites sont rares : elles concernent - sous forme de prime proportionnelle au montant de l'investissement réalisé et au nombre d'emplois créés - les opérations de décentralisation et de conversion (environ 350 millions Francs par an). Les prêts sont plus importants et peuvent provenir, avec des conditions d'intérêt privilégiées, soit directement de l'Etat - pour un montant assez faible (Fonds de développement économique et social - environ 800 millions de francs par an) - soit de banques d'Etat spécialisées, selon la taille des prêts (Crédit national, Crédit hôtelier, commercial et industriel). D'autre part, des prêts dont le financement est assuré avec la garantie de l'Etat sont faits au taux du marché aux entreprises petites et moyennes ayant leurs activités en province par un réseau de banques mixtes, créé en 1955 (les Sociétés de développement régional). Les prêts du FDES et ceux du Crédit national sont soumis pour avis au commissariat général du Plan.

B. Les conditions de mise en œuvre des instruments de la politique industrielle.

On peut distinguer trois niveaux de décision pour l'emploi de ces divers instruments :

1. Les décisions de principe sont prises au niveau d'une formation gouvernementale, le Comité économique interministériel, présidé par le Premier ministre et rassemblant sous son autorité les principaux ministres à

(1) Ces incitations sont décrites en détail dans : Revue économique, 07/1970. Les instruments d'exécution du Plan utilisés par l'Etat à l'égard des entreprises.

compétence économique. Par délégation, un Comité interministériel de politique industrielle, présidé par le ministre du Développement industriel, prend les décisions relatives à l'industrie : dans la pratique cependant, ce dernier comité joue un rôle limité et les principales décisions sont prises en Comité économique interministériel. C'est cette formation qui, d'ailleurs, oriente également l'ensemble de la préparation du plan et décide de son contenu - avant d'en proposer le texte à l'Assemblée.

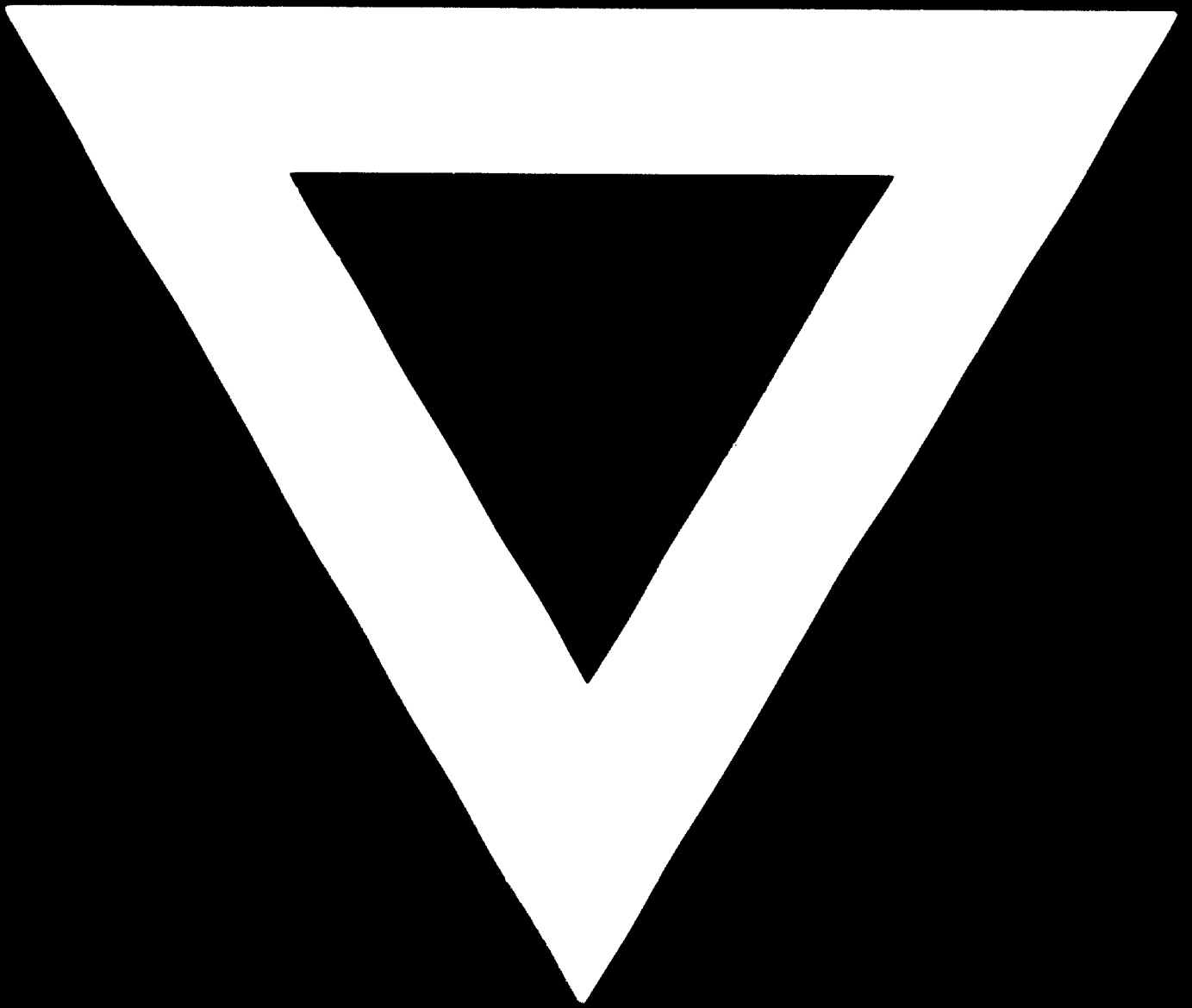
Les décisions d'application de portée générale sont de la responsabilité de chaque ministère. Dans l'industrie, cette responsabilité appartient donc au Ministère du développement industriel et scientifique, de l'agriculture (pour les industries agricoles et alimentaires), de l'équipement (pour l'industrie du bâtiment), des transports (construction navale et construction aéronautique). En fait de cette dispersion des responsabilités, et du fait que de nombreuses décisions incombent également aux différents services du ministère des finances (prix, concurrence, fiscalité, incitations financières), une coordination administrative est recherchée grâce à une série de comités spécialisés rassemblant les principaux fonctionnaires intéressés dans le domaine des interventions financières, ou des investissements étrangers. Le commissariat du Plan participe à cette coordination administrative.

Enfin, un niveau intermédiaire s'est empiriquement constitué, c'est celui des "contrats professionnels" : il s'agit de conventions passées entre l'Etat et des branches professionnelles pour la mise en oeuvre du plan dans le domaine industriel, et qui prévoient les objectifs précis assignés à une branche, et le volume et les conditions d'affectation de certains moyens d'incitation - une administration est responsable de l'exécution du contrat du côté de l'Etat-. Des contrats de ce type ont concerné dans le passé des branches telles que la sidérurgie, l'industrie des calculateurs électroniques, la construction navale. Il en existe actuellement dans le domaine des biens d'équipement de la mécanique, certains secteurs de l'électronique (composants, matériels périphériques) (2).

(2) Pour une étude plus approfondie, cf. UNIDO -Expert group meeting on industrial reorganisation and mergers, Vienna, 7.10 nov. 1972 (ID/WG. 138/4). The reorganisation of industrial structure : policies and institutions, the experience of France.

En conclusion, l'expérience française de planification industrielle paraît intéressante aux titres suivants :

1. La planification a historiquement joué un rôle important dans la définition de la politique industrielle aux différentes étapes de l'évolution de l'économie française depuis 1945.
2. La planification s'effectue dans le cadre d'une économie de marché et joue un rôle correctif à l'égard du marché.
3. Le rôle de la planification est un rôle de conception, de stimulation nouvelle qui vise à modifier les comportements des entreprises en les associant à la définition des objectifs.
4. L'organisation de la planification ne superpose pas une administration nouvelle à l'administration existante, mais cherche à coordonner l'action administrative.
5. Les moyens d'action de portée individuelle sont essentiellement des incitations financières dont le volume tend à diminuer ; la tendance est au renforcement de l'automatisme dans l'attribution de ces incitations financières.
6. L'utilisation de conventions cadres est assez fréquente.
7. L'ensemble du système planification -politique industrielle- évolue de manière aussi souple que possible en fonction des transformations de l'environnement de l'industrie.



75.08.20