

« Planification et politiques industrielles des années 1940 aux années 1960 : les trois figures du Plan ».

Michel Margairaz
Université de Paris VIII
UMR n° 8533 IDHE/CNRS.

Selon les fluctuations affectant tout à la fois les structures industrielles et l'environnement idéologique et culturel qui pèse sur les acteurs économiques, sociaux ou politiques, mais aussi – pourquoi y échapperaient-ils ? - sur les historiens à l'œuvre, la notion de politique industrielle a pu revêtir des acceptions diverses. Au point qu'on a pu lire fréquemment que la notion même n'avait plus guère de sens depuis les années 1990, même si des résurgences se manifestent de loin en loin.

Nous n'entrerons pas dans des débats, au demeurant peu féconds pour nous ici, autour des définitions *a priori*, nécessairement tributaires des effets de balanciers idéologiques du moment. Nous ne nous attarderons pas davantage sur l'opposition théorique sommaire entre Etat et marché, ni sur les débats autour de l'approche aujourd'hui dominante – et parfois unique - de théorie économique qui restreint l'usage du concept de « politique industrielle » à l'action correctrice par l'Etat des défaillances du marché.

Notre propos est autre. Dans le cas de la France de ce second tiers du XX^{ème} siècle, il s'agit de différencier deux scènes d'affrontement bien distinctes et quasi déconnectées, même si des acteurs opèrent sur l'une et l'autre. En premier lieu, celle des controverses idéologiques des contemporains entre libéralisme et dirigisme, sur laquelle nous reviendrons *in fine*. Mais la scène qui nous préoccupe *d'abord et surtout* est celle des pratiques effectives des acteurs économiques, sociaux, administratifs et politiques du moment pour lesquelles, on le sait bien, les choix ont rarement été formulés et tranchés en ces termes extrêmes. Les débats *in situ* se sont bien davantage nourris de la définition et de l'adoption de décisions tributaires de combinaisons complexes et diversifiées entre actions des acteurs publics et privés, chacun des deux groupes se composant d'ailleurs d'éléments multiples et souvent dissonants. Là, réside l'intérêt historique de la question, qui consiste à mesurer précisément comment, à travers les acteurs et structures de la planification, se sont opérées les formes différenciées d'articulation entre Etat et marché, formes nécessairement variables selon les moments et selon les secteurs, voire les branches industrielles elles-mêmes.

Plus précisément, notre investigation porte sur les politiques industrielles éventuelles, telles qu'on peut les percevoir à travers les travaux effectifs des divers organes de planification lors des deux décennies qui s'écoulent de la naissance du Commissariat général au Plan jusqu'au tournant des années 1960 et 1970. On ne voit guère s'y opposer, comme certains l'écrivent, de manière chimiquement pure des « dirigistes » et des adeptes du « marché », même si les discours destinés à l'autre scène - celle du débat public et idéologique plus général - le laissent parfois entendre. Ainsi, à titre d'exemple, les personnalités sans doute les plus opérantes et marquantes du Commissariat général au Plan de ces années, Jean Monnet et Pierre Massé, par leur formation, par leur parcours ou leurs pratiques antérieures, bref par leur culture *lato sensu*, ne se reconnaissent guère, on le sait bien depuis plus de vingt ans, dans le « dirigisme ». Ils n'ont de cesse de se réclamer de l'économie de marché, dont les dynamiques *à terme* – c'est évidemment la durée correspondant à ce terme qui apparaît comme l'une des questions pertinentes – doivent heureusement l'emporter. Ils prennent soin, chacun à sa manière et avec son vocabulaire propre, de différencier la démarche planificatrice du dirigisme de guerre et de pénurie comme de l'économie administrée des années 1940-44,

dont le Plan doit précisément constituer l'un des instruments destiné à en délivrer l'économie française, même si, de fait, la planification peut prendre appui sur certaines des procédures perpétuées du dirigisme, au moins dans les premières années. La question historiquement plus intéressante consiste bien davantage à comprendre pourquoi, comment et sous quelles contraintes ces responsables «libéraux» - ou «néo-libéraux» ? - jugent nécessaire et mettent en œuvre la planification, en particulier dans ses relations avec des politiques industrielles à définir.

Au-delà de la personne des commissaires au Plan, nous avons tenté de suivre, pour ainsi dire de l'intérieur, archives à l'appui, les discours et les pratiques de différents acteurs de la planification, afin de mesurer quel rôle effectif ses diverses structures ont pu exercer dans la définition et l'application des éventuelles politiques industrielles à l'œuvre. Pour ce faire, nous avons distingué trois périodes majeures d'importance inégale, différenciant celle correspondant au premier Plan, celle des trois plans suivants et celle qui s'amorce avec le Vème Plan jusqu'aux ruptures des premières années 1970. A ces trois moments, le Plan a bien constitué un outil d'élaboration et de mise en oeuvre de politiques industrielles plus ou moins directes et annoncées comme telles, mais en exerçant des fonctions différentes au sein d'un jeu d'acteurs lui-même remanié à chaque étape. D'emblée, il faut d'ailleurs signaler un paradoxe. Si l'on s'en tient aux formulations *explicites* des contemporains, la ou les politique(s) industrielle(s) apparaît(ssent) véritablement au coeur de la préparation du Vème Plan, soit au milieu des années 1960. Or, pour des raisons que nous allons tenter d'analyser, c'est à ce moment que le rôle effectif du Plan semble s'éteindre, en butte à des évolutions contraires et à des critiques internes guère réversibles. En d'autres termes, c'est au moment où les organes du Plan placent la politique industrielle au centre de leur démarche sous le signe des règles du marché et se dotent des structures destinées à la mettre en œuvre que l'imbrication apparaît moins efficiente.

I . LE PREMIER PLAN, LIEU DU CONSENSUS SUR LA SÉLECTION DES SECTEURS DE BASE (1946-1952).

L'invention des secteurs de base

L'histoire du Plan Monnet est désormais bien connue, en particulier grâce au dépouillement des archives du Commissariat général au Plan et de celles de Jean Monnet¹. On ne peut parler à son propos de politique(s) industrielle(s) explicite(s). En revanche, on sait que par une dramatisation délibérée, résumée par la formule « Modernisation ou décadence » employée dès 1945 par Jean Monnet, celui-ci en vient, lors de l'élaboration au cours de l'année 1946 du *Rapport général* du Premier Plan, à mettre en évidence la priorité de six «secteurs de base», dont cinq industriels – houillères, électricité, sidérurgie, ciment, machinisme agricole, auxquels s'ajoutent les transports nationaux – indispensable pour atteindre l'horizon du niveau de production industrielle fixé pour 1950 (l'équivalent de celui de 1929, augmenté de 25%). Le grand déséquilibre entre l'importance des besoins après les destructions de la guerre ajoutée au vieillissement des équipements depuis 1930 d'une part, et, d'autre part, la faiblesse des ressources financières, matérielles et en main d'œuvre rend plus aisé la construction d'un consensus transpartisan et transclassiste en faveur de la sélection de secteurs prioritaires assez incontestables pour les secteurs industriels fournissant les ressources-clé, qui constituent alors les goulots d'étranglement risquant d'entraver la croissance générale. Le choix de ces «secteurs de base» apparaît d'autant plus clair, évident et impératif que les diagnostics ont été formulés dans les années précédentes, remontant même à l'*Enquête sur la Production* de 1937, où il apparaît déjà que la modernisation conjointe et solidaire des houillères, des centrales électriques – et la construction de centrales hydrauliques - de la sidérurgie ainsi que l'électrification de la SNCF nouvellement créée figurent comme les opérations préalables et indispensables à la restauration de la croissance souhaitée, avec le souci majeur d'économiser le coke et le charbon dont les importations pèsent sur les équilibres extérieurs. Le Plan dit «de modernisation et d'équipement» de novembre 1946 fixe ainsi des objectifs impératifs de production aux six secteurs de base «sans lesquels aucun développement de l'ensemble de l'économie est possible», ainsi que des «programmes de production et de modernisation» correspondants. Les autres objectifs, et en particulier les niveaux macro-économiques de production projetés n'ayant qu'un caractère indicatif. Malgré

¹ Cf. au sein d'une bibliographie importante, *De Monnet à Massé . Enjeux politiques et objectifs économiques dans le cadre des quatre premiers plans (1946-1965)*, (dir. Henry Rousso), Editions du CNRS, Paris, 1986 ; Philippe Mioche, *Le Plan Monnet. Genèse et élaboration.1941-1947*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1987 ; *Modernisation ou décadence. Contribution à l'histoire du Plan Monnet et de la planification en France* (dir : Bernard Cazes et Philippe Mioche), PUP, Aix, 1990 ; Michel Margairaz, *L'Etat, l'économie et les fiances. Histoire d'une conversion (1932-1952)*, Paris, CHEEF, Imprimerie nationale, Paris, 1991, 2 vol.

des moyens statistiques encore frustes – les premiers pas du SEEF datent de 1950 – une réorientation des priorités en 1948 en faveur des secteurs exportateurs et de l'agriculture et malgré un prolongement du Plan jusqu'en 1952, les programmes sectoriels sont réalisés à 80 ou 100% à cette date - à l'exception notable toutefois des machines agricoles - et le niveau général de production est atteint avec moins d'une année de retard. L'efficacité relative des travaux du Plan dans les résultats atteints par les secteurs de base s'explique de multiples manières.

Le Plan, à la convergence des points d'appui d'une politique industrielle sélective.

D'abord, l'une des innovations majeures de Jean Monnet est la création des commissions de modernisation où se retrouvent représentants du patronat, de la CGT et de l'Administration. L'habileté a consisté à faire du Commissariat une administration légère – « de mission », selon une terminologie postérieure - non concurrente des ministères existants et d'en faire le lieu de convergence et de construction du consensus socio-politique autour de priorités guère contestées, sans lesquelles le gaspillage de ressources et l'inflation, déjà vive, ruinerait le relèvement espéré. Jean Monnet prend appui, de manière plus large, sur le consensus productiviste issu du programme de la Résistance – dont le Commissariat général au Plan est issu – et de la Libération, matérialisé par le tripartisme. Et on sait que la Reconstruction n'aurait pu se dérouler ainsi sans l'acceptation de la part de la CGT des 48 heures hebdomadaires de travail – qui contraste avec le *dissensus* de 1936 sur la semaine de 40 heures – symboliquement consacrée, même si le consentement est antérieur, par le rapport de la Commission de la main d'œuvre, alors présidée par André Tollet, dirigeant de la CGT clandestine et du Comité parisien de Libération.

Second facteur, l'Etat dispose de moyens administratifs, financiers et institutionnels pour faire en sorte que les objectifs impératifs soient bel et bien appliqués dans les secteurs de base industriels. Il demeure de l'économie administrée des années 1940-44 le contrôle de la répartition – du moins jusqu'en 1946 - et des importations de matières premières et d'équipements, ainsi que le contrôle des prix et des salaires dans une économie qui demeure largement fermée. Il se construit de surcroît un appareil de financement administré qui cumule plusieurs innovations. Dès 1944, le système des crédits à moyen terme implique dans une procédure complexe le Crédit national, la Caisse des dépôts et la Banque de France. Ainsi, de fait sans l'avouer explicitement, l'effort d'équipement repose sur la création monétaire. Le choix de la modernisation industrielle se trouve assumé par les financiers publics qui, par une conversion spectaculaire par rapport à l'avant-guerre, acceptent tacitement le risque de l'inflation. Des innovations s'y superposent en 1948 pour accompagner l'utilisation des crédits du Plan Marshall, avec la création du Fonds de modernisation et d'Équipement – FME, futur FDES – et de la Commission des investissements qui, dirigés de fait par le Trésor, deviennent une véritable Caisse du Plan et orientent aisément les crédits limités vers les programmes des grands équipements, facilement identifiables, du petit nombre d'entreprises des secteurs de base. Il se trouve, en outre, que trois des six secteurs – en adjoignant la SNCF, nationalisée depuis 1937 – relèvent exclusivement ou principalement d'entreprises nationalisées en 1946, les Charbonnages et EDF, qui, outre des subventions, bénéficient avec la sidérurgie, restée aux mains de firmes privées, de l'essentiel du financement public direct et indirect. Cet appareil de financement compartimenté, administré et sélectif demeure d'ailleurs dans la période suivante, malgré la « débudgétisation » des crédits par financement direct, qui s'atténue avec la fin du Plan Marshall, grâce au relais des institutions de financement public ou semi-public – Crédit national, Caisse des dépôts, Crédit agricole - et au maintien du système des crédits à moyen terme. Renforcé par des structures d'élaboration théorique,

statistique et économique avec la Comptabilité nationale, cet appareil financier va devenir, lors de la seconde période, le principal bras séculier du Plan.

Pour les programmes sectoriels des entreprises nationalisées, les commissions du Plan servent de lieu de convergence entre les dirigeants de ces entreprises et les représentants des ministères centraux (Finances) et techniques (Industrie), les mêmes personnalités circulant d'ailleurs à l'occasion, à travers les promotions, de l'Administration aux directions des entreprises nationales et partageant à tout le moins les mêmes formations d'ingénieurs des Grands Corps. Pour la sidérurgie, le Plan a constitué le lieu de rencontre entre les représentants des ministères et ceux du secteur et est apparu à ces derniers comme le passage obligé des financements nécessaires.

Cette réussite peu contestée n'est certes pas imputable au seul Commissariat au Plan. Sans doute, la sélection des secteurs de base se présente avec un tel caractère d'évidence qu'on est en droit de supposer qu'en toute hypothèse, les résultats eussent été au rendez-vous. En outre, par un effet quasi mécanique, le rattrapage technologique opéré par l'importation, accélérée de surcroît par les crédits Marshall, d'équipements déjà éprouvés (les laminoirs de la sidérurgie, les équipements ferroviaires et électriques) en particulier aux Etats-Unis, produit des effets rapides en termes de croissance. Ce sont cependant le texte même du Plan et ses organes (Commissariat général à l'échelle macro-économique, commission de modernisation à celle des secteurs) qui opèrent la coordination – qui fait défaut depuis les années 1930 – et l'articulation entre des objectifs ambitieux communément partagés et des moyens financiers, matériels et humains encore fortement limités. Et seule une institution neuve, légère et transpartisane pouvait ainsi opérer la convergence indispensable entre acteurs sociaux, techniques et politiques.

La contrepartie évidente en est le sacrifice de secteurs économiques entiers. Des critiques bien postérieures vont ainsi mettre en cause le fait d'avoir négligé le logement, certaines industries de transformation, ou encore les routes, les transports urbains, les télécommunications. Mais les contemporains, au sein des milieux professionnels ou parmi les experts ou observateurs d'alors, n'ont guère mis en doute les objectifs formulés dans le Plan, qui imposaient de faire passer les secteurs amont avant d'envisager les industries consommatrices.

Il demeure sans doute de ces cinq années d'apprentissage de la planification des habitudes mentales et pratiques qui vont perdurer au-delà du Premier Plan, même si l'articulation entre planification et politiques industrielles est conduite à évoluer.

II. DU II^e AU IV^e PLAN (1953-1964) : L'APOGÉE DU PLAN, OUTIL DE COHÉRENCE.

Dans cette première des deux vraies décennies «glorieuses» de croissance, sans que le terme de politique industrielle apparaisse au centre de la planification, celle-ci se trouve imbriquée de multiples manières à une «expansion industrielle» voulue comme telle.

Le contexte international rend possible cette démarche volontariste dans la mesure où le marché national demeure quasiment protégé de la concurrence internationale. Sans doute, celle-ci se manifeste à partir du début de 1959 et du rendez-vous respecté de la « libération des échanges », entendons la quasi suppression des contingentements. Mais les avantages en termes de concurrence par les prix obtenus par la dévaluation de décembre 1958 et par la stabilisation monétaire du Plan Rueff-Pinay, faisant suite, rappelons-le, à celle de Félix Gaillard l'année précédente, accordent aux produits industriels nationaux une sorte de sursis qui s'étale jusque vers l'année 1963.

Malgré une chronologie institutionnelle quelque peu cahotante et en partie due aux incertitudes de la création du Marché Commun et aux déséquilibres extérieurs de 1957-58 – le II^e Plan élaboré en 1952-53 n'est voté qu'en 1956, le III^e Plan, approuvé par simple décret en mars 1959, est interrompu par un plan intérimaire en mars 1960, qui s'y substitue jusqu'en 1961 – les objectifs annoncés de forte croissance (respectivement 25 et 24% d'accroissement de la production nationale) sont néanmoins atteints, avec un an d'avance pour le deuxième et à peine un semestre de retard pour le troisième.

Les «objectifs» et les «prévisions».

L'innovation essentielle provient du fait que désormais l'objectif d'une croissance soutenue, de l'ordre d'une moyenne de 5% l'an, s'applique à l'ensemble des activités industrielles, au-delà des «secteurs de base». Pierre Massé, peu après son arrivée rue de Martignac en janvier 1959, justifie cette perspective de croissance forte et continue, débordant le simple effet de rattrapage de la période de Reconstruction, en prenant appui sur trois constats.

D'abord, une donnée structurelle. La «révolution technique» et, en particulier, la production des nouveaux biens industriels différenciés – en particulier les biens durables - introduit une «nouvelle révolution des besoins» qui se traduit par une élasticité de la demande finale nettement supérieure à ce qu'elle pouvait être lorsque la consommation se fondait essentiellement sur l'habillement et l'alimentation et «fait apparaître des possibilités d'expansion presque illimitée»². Ensuite, une donnée subjective, la «révolution des intelligences et des volontés», due en partie «au souvenir des épreuves de la dernière guerre», à «la montée de la jeunesse», à la réaction contre l'«esprit malthusien» d'antan et à l'efficacité des «mesures anticycliques». Enfin, une constatation à valeur prospective, la «convergence des niveaux de vie» entre les trois ensembles Etats-Unis, Europe de l'ouest et

² Archives nationales, Centre des Archives contemporaines de Fontainebleau (noté *infra* CAC), 93 02 76, 6 Papiers Pierre Massé, Conférence de Pierre Massé à EDF sur « La préparation du IV^e Plan », 20 octobre 1960, 30 p.

URSS, matérialisée par la corrélation inverse entre l'ampleur des taux respectifs de croissance et les niveaux de développement du moment³.

Le rôle du Plan ne consiste plus alors à orienter de manière volontariste des secteurs industriels jugés prioritaires, mais à définir des prévisions indicatives par branche – et non par entreprises ou par produits – en fonction d'objectifs portant sur les trois éléments constitutifs de la demande finale : consommation, investissements, exportations. On voit poindre, dès le II^e Plan une distinction, que Pierre Massé formalise officiellement au début de l'année 1962 lors de la préparation du IV^e Plan entre «objectifs» et «prévisions». Il explicite dans de multiples interventions et conférences la nécessité de différencier les «objectifs» généraux de type macro-économique et macro-social, à valeur normative, signes d'une «volonté» politique destinée à définir les composantes de la demande et ainsi à fixer les ingrédients d'une croissance équilibrée, dont sont déduites des «prévisions» à valeur prédictive pour les différentes branches, à l'exception des investissements directs de l'Etat et des entreprises nationales – on y reviendra. Au fond, Massé inverse la méthode Monnet, qui consistait à définir des objectifs pour les secteurs de base et des prévisions sur l'ensemble de la production. Dès lors, il défend l'idée d'une planification à la fois «indicative» pour l'ensemble des branches et entreprises industrielles, mais – fait moins souligné – également «active» - terme préféré à celui d'«impérative» - au sens où elle implique de la part des pouvoirs publics des actions destinées dans leur domaine à faire passer le Plan dans les faits. Les «objectifs» constituent bel et bien pour le gouvernement une «ardente obligation», expression popularisée au même moment par le général de Gaulle, à travers la garantie que les investissements publics inscrits au Plan seront sauvegardés et la nécessité d'harmoniser les diverses interventions de l'Etat en ce sens. Ils sont également destinés à fournir un cadre général propre à influencer sur les décisions individuelles des entrepreneurs ainsi informés des tendances de la demande et à leur assurer comme un horizon de certitude d'une croissance équilibrée. Au total, il importe que le Plan «serve de référence constante à l'action du Gouvernement, des entreprises et des particuliers»⁴.

La préoccupation dominante des planificateurs n'est plus de définir des axes préférentiels de développement industriel, mais de dessiner *la cohérence* de l'ensemble des perspectives de production en fonction d'une projection de croissance globale et d'une ventilation délibérée du revenu national et de la répartition des investissements dans les divers secteurs économiques. Ceci en prenant appui sur les travaux de la Comptabilité nationale, qui permettent de définir des scénarii de répartition de la demande globale et par l'utilisation des tableaux d'échanges industriels en partant des besoins des secteurs aval. En s'attachant d'abord à la définition des fins – les différentes composantes de la demande finale – à laquelle Pierre Massé tient à associer des représentants de la Nation – en l'occurrence, la Section des Investissements et du Plan du Conseil économique et social – le Plan dégage une «vue commune du développement économique éclairant les comportements individuels»⁵.

Cette distinction entre «prévisions» et «objectifs» conduit à une triple évolution de la planification.

D'abord, une redéfinition des bornes entre Etat et marché du point de vue de la politique industrielle. En défendant l'idée que le Plan doit fixer d'abord les fins en termes de demande globale auxquels viendront s'ajuster les décisions individuelles et collectives relatives à la production, Pierre Massé précise quelque peu les frontières en des formules qui d'ailleurs évoluent quelque peu. En 1961, dans une conférence prononcée à Londres, il

³ *Idem*, Conférence citée.

⁴ CAC, 93 02 76, 6, Pierre Massé, « Situation et perspectives de la planification française », conférence du 15 mars 1962, 8 p.

⁵ CAC, 93 02 76, 7, Pierre Massé, « Private Enterprise and Public Planning », Conférence internationale de San Francisco, 12 juillet 1965,

évoque le Plan comme «un substitut du marché généralisé» à l'échelle de la branche et de la catégorie socio-professionnelle, non à celle de l'individu et de l'entreprise, où persiste à s'exprimer de manière bénéfique le «désir de liberté individuelle de choix et d'action»⁶. Quelques années plus tard, peu après l'achèvement du IV^e Plan, il présente les travaux de planification comme une «étude de marché à l'échelle nationale», «réducteur d'incertitude», sorte de «garde-fou contre les capacités productives excédentaires»⁷. Tout en limitant le possible pour le secteur privé, le Plan aide à formuler le souhaitable pour les pouvoirs publics.

Second aspect, en fixant ainsi le cadre général des programmes d'investissements, publics et privés, le Plan doit rationaliser et harmoniser les formes d'intervention de l'Etat tout en les limitant à l'effort productif désiré. Selon Pierre Massé, le Plan doit permettre de libérer ainsi le marché des interventions inutiles en éliminant notamment les formes de péréquation et de tarification éloignées des taux du marché, «séquelles de la période de pénurie et d'inflation» qui, selon lui, relèvent de l'économie administrée des années noires, non de la planification du moment. «Le Plan s'efforce d'éliminer les faux prix et les fausses imputations» et, en retour, aide les entreprises nationales à mettre en vigueur «une tarification rationnelle» - particulièrement à EDF, où Massé a joué précédemment un rôle actif et conservé des contacts utiles, moins nettement à la SNCF - à mettre de l'ordre dans les investissements publics par des analyses d'utilité comparée. De même, le Plan a soutenu la mise en œuvre de la TVA, qui tend à renforcer la neutralité de l'impôt⁸. Bref, en matière industrielle, le Plan doit contribuer à sa mesure à limiter les séquelles du dirigisme de pénurie et à étendre les logiques de l'économie de marché jusqu'au sein des entreprises nationales.

Pierre Massé aime à répéter que le Plan ainsi conçu ne se réduit ni à un pronostic, ni à une simple promesse mais, citant Bertrand de Jouvenel, à un «espoir raisonnable qui se réalisera à certaines conditions qui, à leur tour, auront d'autant plus de chances de se réaliser que les agents dont elles dépendent attacheront plus de certitude à l'espoir annoncé»⁹. Il insiste sur le caractère d'auto-réalisation du Plan : «La promesse n'est tenue que si tout le monde joue le jeu. La promesse incite à le jouer, mais elle n'y oblige pas, de sorte que le Plan réduit l'incertitude sans totalement l'éliminer»¹⁰.

L'extension du Plan et ses limites

Dans les orientations du IV^e Plan, on sait que les décisions quant aux fins à long terme ajoutent trois perspectives nouvelles, qui étendent considérablement le champ d'action de la planification. D'abord, l'insistance sur les équipements collectifs, qui viennent limiter d'autant la part de la consommation. Ensuite, l'insertion des objectifs en matière sociale (santé, culture, urbanisation...) qui justifient la nouvelle dénomination de «Plan de développement économique et social». Enfin, l'intégration de la dimension régionale en articulation avec la création de la DATAR en 1963, afin de réduire les déséquilibres industriels régionaux, déjà visés par les mesures de déconcentration industrielle et de reclassement professionnel des années 1954-55. En matière industrielle, les «recommandations» du Plan (dès le II^e Plan) ne revêtent plus le caractère impératif du I^{er} Plan, mais se traduisent par des «actions de base» transversales qui s'étendent désormais à de nouvelles activités et intéressent la politique de recherche, de productivité, de restauration des mécanismes du marché. Au total, le Plan intervient moins directement sur les secteurs industriels, mais agit sur le cadre d'action des entreprises. Il ne définit pas tant une ou des

⁶ CAC, 93 02 76, 6, Conférence de Pierre Massé (Londres, 22 avril 1961), 37 p.

⁷ CAC, 93 02 76, 7, Pierre Massé, «Private... », Conférence citée.

⁸ *Idem*, Conférence citée.

⁹ CAC, 93 02 76, 6, Pierre Massé, « La préparation... », Conférence citée (cf. note 1).

¹⁰ CAC 93 02 76, 6, Conférence de Londres, citée.

politiques industrielles directes, que, de manière indirecte, des *politiques d'environnement industriel* insérées dans une vision globale du développement économique, social et régional.

Dans les faits, les résultats ne sont pas exactement conformes aux attentes. On sait que le Commissariat au Plan présente en 1962 trois *scenarii* à la Section du Conseil économique et social – un taux de croissance de 3, 4 ou 6% - qui retient le plus élevé, avant que le Commissariat au Plan le réduise légèrement à 5,5%. Le taux global est bel et bien réalisé, mais la répartition, jugée excessive pour la consommation, incite dès 1963 à appliquer le « plan de stabilisation » afin de freiner la hausse des revenus nominaux et des prix.

Dans deux domaines, l'application s'écarte des attentes. L'insistance nouvelle sur les équipements collectifs conduisant à une certaine discipline des salaires, celle-ci devait être intégrée dans une audacieuse « politique des revenus » qui, bien que fortement soutenue par le Général, échoue. Cet échec empêche le Plan de devenir, comme espéré dans l'esprit de ses promoteurs, le lieu d'élaboration d'un vaste compromis social visant à freiner la consommation, limiter la baisse de la durée du travail afin de poursuivre la politique d'investissements au rythme attendu. D'autre part, l'intégration de la dimension régionale n'a pas été non plus à la hauteur des intentions. Faute sans doute tout à la fois d'un véritable appareil statistique régional, d'une faible implication des économistes dans les études d'aménagement régional et des difficultés d'articulation entre le Plan et la DATAR.

Plan et entreprises industrielles : une typologie

Pour l'imbrication entre Plan et politiques industrielles, distinguons l'échelle macro et méso-économique, politique d'environnement et politique directe.

L'une des réussites du Plan, souligné par ses responsables, mais aussi par des études contemporaines extérieures, consiste à faire avancer sur le plan théorique et pratique la question des critères de choix des investissements, en s'appuyant sur les travaux du SEEF, et notamment la confection des tableaux d'opérations financières. La circulation des recherches théoriques, statistiques et comptables sur les choix des investissements entre les Finances, le SEEF, l'EDF et le Plan – plusieurs personnalités, dont Pierre Massé, assurant des rôles de passeurs entre ces divers lieux – fournit, outre un apport théorique important à la science économique, la possibilité d'atteindre de forts taux de croissance globale, comparables à ceux de pays voisins, avec des taux d'investissement légèrement moindres. Cette économie de moyens, signe d'une utilisation efficace du capital et du travail, répond au souci d'utilisation *optimale* des équipements, chère à Pierre Massé. Ainsi, une étude de l'OECE de 1962 indique que la France réalise des taux de croissance égaux ou supérieurs à ceux de neuf pays industrialisés avec une part des investissements dans le PNB de 2% inférieure à celui du calcul théorique¹¹.

Si l'on descend au niveau des branches ou des firmes, l'impact du Plan apparaît cependant très fortement différencié selon le type de productions industrielles. Dans une conférence prononcée à San Francisco en 1965, déjà mentionnée, Pierre Massé propose une typologie distinguant trois types de situations. Dans les « secteurs monopolistiques », particulièrement les industries nationalisées (Charbonnages, EDF, GDF, SNCF), les objectifs du secteur, ouvertement discutés, se trouvent directement appuyés sur les besoins formulés dans les hypothèses de développement produites par le Plan. Les commissions de modernisation apparaissent comme le lieu privilégié de collaboration des dirigeants des entreprises nationales et des représentants de l'Administration (Finances, Industrie), les responsables du Plan contribuant pour leur part à tenter d'unifier les méthodes de calcul pour les choix d'investissements. Dans les secteurs concurrentiels et diversifiés – deuxième type -

¹¹ Cf. « Private... », Conférence citée (cf. note 4).

les commissions de modernisation, qui ignorent les programmes de production précis des entreprises individuelles, mettent en évidence les conditions générales de réalisation des objectifs des secteurs à caractère strictement statistique, formulent des prévisions soumises à révisions et formulent des propositions d'environnement industriel (fisc, recherche, formation, structures commerciales et industrielles...). Dans les «secteurs intermédiaires» enfin, où existent en général un petit nombre de grandes firmes industrielles à investissements lourds – en particulier dans la sidérurgie et la chimie, où la collaboration semble la plus étroite entre firmes et planificateurs - les représentants du Plan et des ministères techniques n'ont qu'une connaissance approximative des programmes effectifs, mais ceux-ci se trouvent synthétisés et confrontés à la demande des secteurs clients à travers un dialogue où les représentants de l'Administration et du Plan attirent l'attention sur les risques de surcapacités¹².

Plusieurs enquêtes de ces années 1964-65, qui s'interrogent sur l'utilité effective du Plan sur la marche des entreprises industrielles, viennent à la fois conforter et complexifier la typologie proposée par Pierre Massé. Plusieurs d'entre elles convergent pour distinguer un double critère de différenciation : une donnée de structure technologique, la part d'investissements plus ou moins lourds dans les coûts finals ; une donnée commerciale, le caractère plus ou moins international du marché. Cela conduit à construire un tableau à double entrées distinguant quatre types.

[FIGURE I]

Dans les deux premiers, les entreprises, limitées au marché national, se montrent particulièrement sensibles à la planification.

Le premier type intéresse les industries à investissements lourds et centrées sur le marché national. C'est le cas particulièrement d'EDF et des ciments. Du fait de leurs préoccupations à long terme, elles «suivent le plan» et ont même parfois «l'impression de le faire» (c'est net à EDF)¹³. Ce sont les commissions de modernisation qui fonctionnent le mieux du fait qu'on y débat des programmes précis, que les industriels y occupent une place prépondérante et que les chambres syndicales y font triompher leur point de vue par la précisions de leurs informations. C'est le cas de figure de la plus forte symbiose¹⁴.

Second type, les industries à investissements légers et centrées sur le marché national. C'est le cas du bâtiment. Leur horizon limité au marché national les rend sensibles au Plan, mais elles ne s'y intéressent que par son rôle d'étude de marché et d'auxiliaire pour obtenir le financement national. Elles travaillent par le biais des syndicats professionnels intéressés à définir les objectifs et plans de financements nationaux. C'est un cas de symbiose restreinte.

Pour les deux types à marché international, les liens se distendent.

Parmi elles, les industries à fort taux d'investissement, telles les firmes automobiles, nationales ou privées, «voudraient bien» suivre le Plan du fait du poids de leurs décisions d'investissements à long terme, mais leur stratégie concurrentielle à l'échelle européenne et internationale excède les indications nationales du Plan. Elles ne connaissent les travaux de planification que par la presse économique ou professionnelle. C'est la figure d'intérêt à distance.

Enfin, les entreprises combinant faiblesse des investissements et marché internationalisé comprennent de nombreuses industries légères de transformation qui ne se montrent préoccupées ni du Plan, ni de prévisions à moyen et long terme, mais seulement de

¹² *Idem*, Conférence citée.

¹³ CAC, 93 02 77, 113, « L'entreprise et la planification », enquête de l'INSEAD, 1964.

¹⁴ Cf. *De Monnet à Massé* (dir : Henry Rousso), Editions du CNRS, 1986. L'expression « symbiose réussie » y est employée par Martine Bungener à propos des rapports entre le Plan et EDF lors des trois premiers plans.

l'évolution à court terme de marchés à forte composante internationale. C'est le type d'ignorance structurelle.

Ajoutons une troisième dimension, qui vient compléter ce tableau à double entrée. Toutes choses égales, les liens se montrent d'autant plus forts que l'industrie en question est en croissance, alors que pour les industries en stagnation ou en déclin, tels les Charbonnages, les relations avec le Plan se traduisent par la méfiance ou la distance.

III . LE DÉCLIN A PARTIR DU V^e PLAN : LE PLAN , SIMPLE « ETUDE DE MARCHÉ » ?

A la fin de l'exécution du IV^e Plan en 1965, le Plan change à la fois de conception et de contenu. Comme en 1945, une certaine dramatisation face aux hypothétiques menaces pesant sur une économie désormais ouverte au marché conduit à faire apparaître explicitement la notion de «politique industrielle» et à la placer au cœur du V^e Plan. Il est question de d'«amélioration de la rentabilité des entreprises», ainsi que, de la part des pouvoirs publics, la nécessité de poser les « bases d'une politique de développement à moyen et long terme » et d'assurer un «soutien actif» en faveur de l'industrie dans «la période critique» que celle-ci traverse¹⁵.

Distinguons politique d'environnement industriel et politique industrielle proprement dite.

La politique d'*environnement industriel*

¹⁵ *Le V^e Plan de développement économique et social (1966-1970)*, Loi du 30 novembre 1965, *J.O.*, T.I, p.66.

La première repose sur la définition d'objectifs *transversaux* et *structurels*. Il s'agit de relever le taux d'autofinancement des entreprises, condition du redressement de l'investissement productif, lui-même clé de l'expansion et de la compétitivité. Pour cela, la Commission transversale du Plan de « l'Economie générale et du financement » joue un rôle stratégique et ses travaux sont accompagnés par une série de réformes bancaires mises en œuvre en 1966 et 1967 à travers les mesures Haberer-Debré. Celles-ci se poursuivent jusqu'à l'application partielle des mesures contenues dans le rapport *MSW* (Marjolin, Sadrin, Wormser) de 1969 et aboutissant à la libéralisation partielle et aux tentatives de décloisonnement des circuits de financement de 1971. Il convient ensuite d'opter en faveur de la concentration des entreprises, la taille jugée insuffisante – c'était déjà le diagnostic du IV^e Plan - des entreprises industrielles étant présentée comme le facteur principal des faiblesses de l'industrie notamment dans la recherche, la politique commerciale ou le financement. Pour ce faire, trois axes convergents de politique industrielle sont préconisés. D'abord, la « constitution ou le renforcement [...] d'un petit nombre d'entreprises ou de groupes de taille internationale capable d'affronter les groupes étrangers », ce qu'on a souvent appelé les « champions nationaux ». Ensuite, le renforcement dans la plupart des grands secteurs – de base ou intermédiaires – d'un nombre limité de firmes. Enfin, l'encouragement à la participation de sociétés françaises à la constitution de groupes européens plus vastes et aptes à résister à la puissance financière, technologique et commerciale des firmes américaines¹⁶.

Ces orientations sont relayées par la constitution en 1966 de deux comités transversaux, le Comité de développement industriel (CDI) et le Comité des entreprises publiques, qui élaborent respectivement en 1969 et 1967 le *Rapport Montjoie-Ortoli* et le *Rapport Nora*. Dans le premier, il est question de faire du « développement industriel » « une des fins prioritaires de la politique économique et sociale », en établissant le fonctionnement de notre économie industrielle « par référence aux lois d'un marché concurrentiel ». Dans le second, il s'agit d'infléchir les missions du secteur public industriel en renforçant une gestion des entreprises publiques à la fois plus autonome – en réduisant subventions et tarifications éloignées des conditions du marché – et plus « conforme aux règles du marché ».

Ces orientations s'accompagnent d'un alourdissement des commissions et groupes de travail du Plan et sont systématisées dans le texte du VI^e Plan (juillet 1970), qui annonce une croissance de la production industrielle d'abord de 8,5%, puis de 7,5% l'an sur la période 1970-1975, et dont la priorité majeure, inspirée conjointement par le Comité de développement industriel et la déclaration du CNPF de novembre 1969, évoque « la nécessité d'une croissance axée sur une industrie compétitive », ainsi que le besoin d'« une doctrine économique de référence », dans laquelle le fonctionnement de l'économie est établi « par référence aux lois d'un marché concurrentiel » et la « réalisation d'un profit » est le principal indicateur de l'efficacité ». La création d'un environnement industriel favorable se traduit par une politique en direction de la main d'œuvre, des circuits de financement et des équipements collectifs, privilégiant en particulier les routes et les télécommunications.

Programmes sectoriels et politique industrielle

Ces objectifs sont complétés, on le sait, de « programmes sectoriels » qui accompagnent le Plan, mais vont bientôt apparaître comme les véritables domaines d'application des politiques industrielles *stricto sensu*. Cela se traduit au même moment par l'adoption de la convention de la sidérurgie (1966), du plan calcul (1967), de la convention

¹⁶ *Ibid.*, p. 68-69.

sur la construction navale (1967) et d'opérations plus limitées et aux effets modestes dans les industries mécaniques, les industries alimentaires ou la chaussure. En fait, pour chacun de ces programmes, la bonne articulation entre entreprises et acteurs publics présente des configurations différentes selon les cas, elles-mêmes tributaires de trois facteurs majeurs : la configuration structurelle de la branche et sa plus ou moins bonne organisation interne, la croissance ou la régression des marchés, l'importance des investissements. Les organes du Plan servent d'abord de lieu de rencontre et d'accord entre partenaires publics et privés, mais l'efficacité des interventions des ministères centraux (Finances) ou techniques (Industrie) repose *in fine* sur les facteurs indiqués qui dépendent d'abord des *dynamiques internes* des secteurs en question.

•

*

Les facteurs d'affaiblissement de l'efficacité du Plan sont bien connus.

On a pu constater que cette évolution ne relève pas d'une histoire bataille entre « dirigistes » et « libéraux », même si le débat public général tend à l'accréditer. Pas même d'un affrontement entre entrepreneurs ou représentants patronaux et technocrates. Le Plan est, dès l'origine, le lieu de compromis transpartisans et transclassistes, qui tendent à intégrer le développement industriel dans les règles des marchés nationaux et internationaux. L'efficacité des compromis successifs tient à leur adéquation à des données structurelles globales pour la politique économique comme à des configurations spécifiques aux différents secteurs, pour les politiques industrielles. Des dynamiques distinctes, on l'a vu, agissent selon qu'il s'agit de la politique d'environnement industriel *lato sensu* et des politiques industrielles *stricto sensu*.

Dans le premier cas, des facteurs conjoncturels nationaux et internationaux jouent un rôle majeur. De manière cumulative, la crise de 1968, la crise monétaire de 1969, puis les ébranlements du système monétaire international, avant même la rupture de croissance de 1974, mettent à mal le cadre de référence du Plan et ceci doublement. D'abord, en contrariant les prévisions de croissance. Ensuite, plus fondamentalement, seule une forte croissance – les 5% ou plus des années 1960-72 – permettent à la dynamique du Plan d'être vertueuse : il est possible de faire accepter et appliquer des *scenarii* de répartition volontariste du revenu national si une forte expansion amortit les sacrifices demandés aux secteurs non privilégiés. *A contrario*, tout fléchissement de la croissance aiguise mécontentements et désaffections. Ajoutons que l'échec de la politique des revenus a privé, selon les dires des responsables du Plan, d'un outil essentiel d'accompagnement de la politique industrielle. Le patronat, d'abord rétif dans les premières années, est sensible, selon les cas de figures, aux informations d'étude de marché des documents du Plan et se trouve fortement intégré aux travaux du VI^e Plan. Mais, de manière symétrique, la CGT réintégrée dans les IV^e et V^e Plan, prend de nouveau ses distances ensuite. Signe sans doute que le caractère transpartisan est quelque peu délaissé. Ajoutons que les successeurs de Pierre Massé – dont le septennat (février 1959-janvier 1966) coïncide presque exactement avec le premier septennat du Général, beaucoup plus soucieux du Plan que son successeur - ne disposent ni de son autorité professionnelle, scientifique et morale pour s'imposer face à leurs interlocuteurs.

En outre, les accidents conjoncturels – particulièrement en matière monétaire - entament l'horizon de certitude, fondement même de l'accord fondamental entre acteurs publics et privés que la planification prétend incarner. Et ce sont ces accidents qui, de surcroît, reportent à plus tard – les années 1980 – les projets bien engagés de libéralisation financière et monétaire amorcées en 1966 au cœur de la politique d'environnement industriel dès le V^e Plan.

Deux données plus structurelles affaiblissent également l'efficacité du Plan.

D'abord, les incertitudes précoces et croissantes des calculs du Plan quant à la place des marchés extérieurs fragilisent la crédibilité de ses objectifs et de ses prévisions. Pierre Massé reconnaît dès 1964 - et le CNPF ne manque pas l'occasion de le faire remarquer périodiquement - les sous-estimations systématiques des prévisions du Plan depuis 1959 sur la part des exportations dans la demande globale. L'ouverture croissante des marchés accentue de manière peu réversible cette défaillance récurrente.

Ensuite, la démarche volontariste du Plan sur une durée de moyen terme – cinq ans – apparaît réaliste lorsqu'il s'agit d'effectuer dans la plupart des secteurs industriels un rattrapage technologique d'équipements déjà existants dans l'économie dominante. C'est le cas pour de nombreux secteurs dans les années 1950 jusqu'au milieu des années 1960. Cela devient beaucoup plus problématique lorsqu'il s'agit d'équiper les secteurs de technologies nouvelles dans la période postérieure. C'était d'ailleurs le sens de la création dans les années 1960 du groupe de travail sur l'horizon 1985.

Enfin, pour ce qui est de la politique industrielle proprement dite reposant sur les « programmes sectoriels », le Plan, on l'a vu, est diversement intégré selon les structures technologiques et commerciales des secteurs, et selon la vigueur de la croissance de leurs marchés. En tout état de cause, à cette échelle, le Plan ne peut être que le lieu d'enregistrement des compromis successifs entre acteurs publics et acteurs privés qui, en dernier ressort, restent maîtres du jeu.