

La programmation de l'économie et la réforme de l'Etat

par Henri SIMONET,

Professeur extraordinaire aux Facultés de Droit et des Sciences politiques, sociales et économiques de l'Université de Bruxelles.

Chef de Cabinet du Ministre des Affaires Economiques et de l'Energie.

★

Je voudrais d'abord remercier le Président de l'Institut belge de Science politique pour les paroles particulièrement flatteuses qu'il a eues pour moi et lui dire combien je suis sensible à l'honneur qu'il m'a fait en m'invitant à cette tribune.

Monsieur le Président, vous avez souligné avec raison qu'il n'existait entre la programmation et la planification, en fait, qu'une différence terminologique. Dans leur substance comme dans leurs objectifs, les deux méthodes de gestion de l'économie nationale que constituent la programmation et la planification sont identiques. Aussi, me serait-il sans doute permis d'employer indifféremment dans le courant de mon exposé l'un terme pour l'autre.

La première constatation que l'on peut faire est que, depuis une quinzaine d'années, la plupart des pays occidentaux se sont préoccupés du problème de rationaliser leur politique économique. A cette fin, ils recourent de plus en plus à des techniques que la science économique a élaborées dans le domaine de l'analyse et de la prévision. Ils espèrent ainsi imprimer à leur développement économique un rythme d'expansion supérieur à celui qui découlerait normalement du jeu des forces spontanées du marché.

Successivement les Pays-Bas, la France, la Belgique, la Grande-Bretagne et l'Italie ont élaboré des plans de développement économique. Ils s'efforcent de concrétiser un objectif d'expansion économique optimale en réalisant une coordination entre

les productions et les investissements des différents secteurs de la vie économique, tout en veillant à assurer un certain équilibre entre la progression des revenus, de la consommation et du commerce extérieur. Je crois qu'on peut dire que le monde occidental a pénétré de manière, probablement irréversible, dans l'ère de la planification ou, si l'on préfère, de la programmation.

Le plan est devenu, pour ces économies, un véritable « substitut du marché », pour reprendre l'expression de M. Pierre Massé ; il est entré dans les réalités et dans les pratiques socio-économiques de ces Etats. Dans certains pays mêmes, comme la France, la planification est véritablement entrée dans la réalité quotidienne de la vie des entreprises et des administrations.

Nous avons recueilli, il y a quelques mois, les échos de la véritable « querelle des anciens et des modernes » qui s'est déroulée en Allemagne Fédérale sous le signe de la planification. Nous savons aussi que les Américains se sont particulièrement intéressés, au cours de ces derniers mois également, à la planification et plus particulièrement à sa version française. Enfin, la Commission exécutive du Marché Commun a, à son tour, exprimé le vœu que l'on mette au point, une véritable programmation européenne.

On constate donc que l'idée de planification connaît actuellement un engouement qui ne me paraît pas éphémère, même s'il faut se méfier des enthousiasmes excessifs.

Depuis quelques années, les spécialistes se sont efforcés de différencier les catégories de programmation. On a, par exemple, parlé de planification autoritaire qui serait la caractéristique des économies de type communiste, et que l'on oppose à la planification souple qui serait le fait des Etats occidentaux. Vous me permettrez de ne pas commencer cet exposé par une analyse détaillée de ces différents concepts. Je crois, en effet, que dans une matière aussi évolutive, il est prématuré de vouloir définir des catégories claires et précises. Je pense qu'il est de la planification comme du mouvement, qui se prouve dit-on en marchant; je crois que la planification s'élaborera en planifiant. Ce n'est qu'au terme d'une période de décanation qu'il sera opportun de dire que tel pays s'adonne à une planification souple ou à une planification indicative, ou à une planification coercitive.

Je voudrais fonder mon exposé sur la constatation que les structures traditionnelles de l'Etat paraissent ne plus être adaptées à la solution des problèmes fondamentaux, avec lesquels se trouve confrontée la société industrielle de la seconde moitié du XX^e siècle. La question se pose alors de savoir si la planification ne serait pas la voie, grâce à laquelle on parviendrait à réaliser cette adaptation des structures de l'Etat moderne. Il suffit, par exemple, d'évoquer le dernier ouvrage de M. Mendès-France « La République Moderne », dans lequel celui-ci fait reposer le fonctionnement de l'Etat moderne sur un plan pluriannuel, qui serait à la fois le cadre de son action et la base du « contrat » de législation qui l'unirait au Parlement.

Mon propos de ce soir n'est évidemment pas d'étudier en détails tous les problèmes d'ajustement et d'aménagement que soulève, sur le plan institutionnel, l'introduction dans notre vie économique de la programmation. Je voudrais me limiter à exposer très sommairement trois problèmes, ou plus exactement, ma vision de ces trois problèmes, parce que je n'ai pas l'ambition de fournir des solutions toutes faites.

Le premier problème est celui de ce que l'on a appelé le renforcement de l'autorité de l'Etat démocratique. Ce renforcement est une condition sine qua non de la réussite de la programmation économique.

Le deuxième problème concerne la conception de

la programmation, en accord avec les grandes organisations économiques et sociales. On ne peut plus nier leur rôle et elles doivent donc être intégrées dans le processus d'élaboration de la politique économique.

Le troisième problème est celui de l'insertion de la planification dans le fonctionnement des institutions parlementaires.

Mais d'abord, qu'est-ce que la planification ?

Dans sa forme la plus élémentaire, la planification, c'est, avant tout, l'élaboration d'un ensemble de prévisions cohérentes relatives à l'évolution future de l'économie nationale.

Il s'agit là d'une définition de base à laquelle on peut appliquer le caractère de « programmation indicative » dont on parle souvent. On souligne ainsi que, dans une programmation de ce type, les entreprises, les syndicats, les agents économiques se trouvent en face d'un ensemble d'informations qui ont pour eux aucun caractère contraignant. Tout ce que l'on attend d'eux, c'est qu'ils prennent connaissance du plan et qu'ils y adaptent leur comportement. Cette conception, qui tend à considérer la planification comme étant un ensemble de prévisions interdépendantes qui synthétisent de manière quantitative l'évolution future de l'économie, et plus particulièrement l'évolution spontanée des mécanismes de l'économie privée, est celle que l'on connaît dans les pays anglo-saxons sous le nom d' « economic planning ».

Je considère cependant qu'il n'y a de planification que dans la mesure où on se trouve en présence d'une orientation voulue et concertée de l'activité économique, et aussi d'une intervention active des pouvoirs publics destinée à guider cette orientation.

La planification ne se limite pas, dans ce cas, à l'aspect « indicatif » ou « informatif » dont je viens de parler. A côté de prévisions afférentes à l'évolution de certains secteurs industriels et aussi à l'évolution de certains facteurs déterminants de l'activité économique nationale, par exemple la démographie ou l'évolution de la conjoncture internationale, le plan comporte aussi l'établissement de priorités et la fixation des normes de production ou d'investissement qui s'écartent des chiffres que les forces spontanées du marché tendraient à réaliser, si on les laissait librement jouer.

Suivant la remarque de M. Bernard Cazes, le

plan est à la fois, dans cette conception, un « instrument de prévision » et un « instrument d'orientation ». De plus, dans cette optique, l'Etat ne reste pas passif, il intervient activement, parce qu'il veut précisément infléchir les mécanismes de l'économie privée. Pour cela, il doit alors prévoir des mesures qui lui permettront d'amener les entreprises privées à adapter leur gestion au plan et il doit aussi adapter et régler son fonctionnement au déroulement du plan. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point, mais je crois que l'on peut reprendre comme définition de base pour le cours ultérieur de l'exposé celle qui est donnée par le professeur Perroux, c'est que dans cette perspective « le plan combine les moyens de la puissance publique et les réactions spontanées des consommateurs et des entreprises sur le marché ». J'ignore si l'on a déjà trouvé un vocable satisfaisant pour ce type de programmation, mais je crois que le terme le plus approprié qu'on puisse lui réserver, c'est celui de planification « incitative » ou programmation « incitative ».

Bref, toute planification du type français ou belge, et c'est ce type-là que je considérerai uniquement à partir de maintenant, comporte deux catégories d'objectifs. D'une part, des objectifs prévisionnels, que l'on détermine à l'aide d'une technique, qui est connue en analyse économique, sous le nom de « projections » et d'autre part des objectifs *normatifs* ou, si l'on préfère, *volontaristes*. Cette dualité d'objectifs est inévitable dans une économie mixte, où coexistent un secteur plus ou moins étendu, soumis à la tutelle de l'autorité publique ou géré par elle, et un secteur privé. Non pas que par vocation le secteur privé soit plus rebelle aux indications de la planification ; je crois, en effet, et c'est un observateur de la politique économique britannique qui l'avait fait observer ironiquement, que dans certains cas, le secteur privé réagira plus favorablement aux indications de la planification que le secteur public. Cet observateur faisait en effet remarquer, à propos de la politique économique anglaise que la différence entre les investissements privés et les investissements des industries nationalisées, c'est que le gouvernement avait parfois une certaine autorité sur les premiers, mais jamais sur les seconds.

Quoiqu'il en soit, dans une structure mixte de l'économie, une large décentralisation des décisions économiques est inévitable. Il est dès lors aussi inévitable que pour certaines branches d'activité,

il soit impossible de fixer les objectifs volontaires et qu'il faille se contenter de prévisions.

Eu égard à ce caractère dualiste des objectifs de la programmation dans un régime démocratique à économie mixte, quel est alors le contenu du plan ? Avant de répondre à cette question, je voudrais d'abord bien préciser la notion de plan, parce qu'elle n'est pas dépourvue d'une certaine ambivalence.

En effet, d'une part, le plan, c'est l'ensemble cohérent d'objectifs prévisionnels et *normatifs*, complété par les conditions de leur réalisation qui synthétise l'évolution orientée de l'économie nationale pour les 4 ou 5 années à venir.

Mais, d'autre part, c'est aussi l'ensemble des mesures de politique économique qui, dans le domaine des investissements, des prix, de l'énergie, de l'emploi, des revenus, des budgets tendront à la réalisation des objectifs énoncés dans le plan.

Déterminer le contenu du plan, c'est donc d'abord voir quels sont les objectifs et les conditions techniques pour réaliser ces objectifs, mais c'est aussi examiner l'ensemble de la politique gouvernementale qui, dorénavant, devra venir se situer dans le cadre qui est offert par le plan.

A titre d'exemple, voyons le programme quadriennal d'expansion économique du Gouvernement belge. Il comporte comme objectif central l'accélération du progrès économique dans notre pays. Cette accélération devant se traduire par un taux de croissance moyen pour les 4 années à venir du produit national brut de 4 %. Il en découle une série de conditions, par exemple, l'accroissement des investissements bruts fixes, qui doivent augmenter de 27,5 %, l'accroissement de la consommation privée qui, eu égard au fait qu'on veut accélérer la formation du capital, doit être plus modéré que l'accroissement des investissements et qui se situera à environ 14,5 % ; quant à l'accroissement de la consommation publique, il sera encore plus réduit.

Pour ce qui est maintenant des mesures d'exécution, on prévoira un ensemble de politiques destinées à réaliser ces objectifs : une politique industrielle, une politique de l'emploi, une politique énergétique, aussi une politique scientifique, et enfin, et ce n'est d'ailleurs pas le sujet le moins délicat, une politique des revenus.

Par exemple, les lois de juillet 1959 qui sont les dispositions légales qui permettent à l'Etat d'accorder des subventions d'intérêt aux entreprises privées, seront, dans toute la mesure du possible, utilisées dans une optique sélective, à la fois sur le plan des secteurs et sur le plan des régions. En d'autres termes, on s'efforcera de réserver le bénéfice de ces dispositions légales aux entreprises dont l'effort d'investissement et de production se fera dans les voies préconisées par la planification.

La Société nationale d'investissement, qui a été mis en place par le gouvernement également, doit alors intervenir à titre supplétif dans cette perspective pour réaliser les investissements ou pour appuyer les investissements dans les secteurs ou les régions où le secteur privé, en dépit des incitants qui lui seraient offerts, hésiterait à s'orienter.

La politique de l'emploi doit, elle, réaliser l'équilibre à la fois sur le plan des régions, mais aussi sur le plan des secteurs, entre la demande et l'offre de travail.

Quant à la politique des revenus, elle vise à maintenir l'équilibre entre les grandes composantes du produit national : il faut que la masse des revenus croisse à un certain rythme. Le problème est de veiller à ce que cette expansion des revenus reste en ligne avec les objectifs de la programmation économique.

Cela soulève deux problèmes considérables. D'une part, il faut que l'on puisse s'assurer régulièrement qu'il y ait une certaine liaison entre la progression des objectifs assignés aux entreprises privées, en matière de production et d'investissement. D'autre part, il faut qu'on conserve une certaine modération dans l'expansion des revenus. L'un étant évidemment la condition de l'autre et vice versa, il ne se concevrait pas qu'on laisse entière la liberté à l'expansion des revenus alors que les investissements et la production seraient strictement contrôlés, mais inversement, il ne se concevrait pas non plus que l'on bride de manière stricte l'expansion des revenus alors qu'on ne serait jamais certain que les objectifs de production et d'investissement puissent être réalisés.

Et cela m'amène au deuxième problème que soulève la politique des revenus : il est incontestable que cette politique des revenus qui découle inévitablement de la programmation économique, place l'organisation syndicale devant de nouveaux pro-

blèmes sur le plan de fonctionnement, du rôle et des méthodes du mouvement syndical.

Je voudrais vous rendre attentifs sur le fait que la réforme de l'Etat ne se limite pas simplement à la refonte des structures administratives traditionnelles. Elle doit véritablement porter sur tous les grands corps sociaux organisés qui composent un Etat, c'est-à-dire l'Etat lui-même, les organisations professionnelles, les organisations syndicales et d'une manière générale, tous les groupements d'intérêt qui prennent une place de plus en plus importante dans l'Etat. J'aurai d'ailleurs l'occasion de revenir sur ce point tout à l'heure.

Les objectifs structurels de la programmation doivent être complétés par des méthodes d'action conjoncturelle. Cela veut dire que lorsque l'on fait une programmation, on se fixe certains objectifs à quatre ou cinq années d'échéance et on fait abstraction des fluctuations conjoncturelles. Cela implique que, sur le plan de la politique concrète, on doit pouvoir adapter le programme à mesure qu'il se déroule aux fluctuations de la conjoncture. Cette adaptation se fait grâce au budget économique.

Le budget économique est un budget, c'est-à-dire qu'il est un état prévisionnel qui englobe les ressources et les dépenses de la collectivité nationale dans son ensemble. Il peut être conçu de deux manières : 1° un simple état prévisionnel, et c'est le budget économique dans sa forme la plus simple ; 2° un état prévisionnel qui intègre deux éléments supplémentaires, à savoir la traduction en tranches annuelles du programme pluri-annuel et des mesures que l'Etat prend pour stabiliser le revenu national au niveau du plein emploi.

Du point de vue institutionnel, la situation est la suivante : l'organe technique est le Bureau de la Programmation Economique (B.P.E.), lequel dépend administrativement du Ministre des Affaires Economiques et de l'Energie. C'est le B.P.E. qui élabore l'avant-propos de plan, sur base des directives du Comité Ministériel de Coordination Economique et Sociale et après avis du Comité National de l'expansion Economique. Ce dernier, qui est présidé par le Ministre des Affaires Economiques et de l'Energie, groupe les représentants du Gouvernement, des organisations patronales et des syndicats.

Je voudrais compléter cette première partie par

une évocation sommaire de ce qui se fait dans deux pays étrangers pour montrer qu'au fond les méthodes sont relativement identiques et posent d'ailleurs des problèmes identiques dans tous les pays à régime démocratique. Je prendrai pour cela le cas de la France et de la Grande-Bretagne, c'est-à-dire si vous voulez d'un pays à vieille planification et d'un pays à planification récente.

D'abord, je voudrais examiner très rapidement les organes et ensuite les procédures d'établissement, pour l'un et pour l'autre d'ailleurs.

Pour ce qui est des organes, vous savez comme moi qu'à la base de la planification française existe un « Commissariat général au Plan de Modernisation et d'Équipement », qui s'appuie sur un état-major de spécialistes relativement réduit, mais surtout sur les administrations existantes. Au-dessus se trouvent deux organes : d'une part, le « Conseil Economique et Social » ; d'autre part, le « Conseil Supérieur du Plan », qui groupe quelques représentants du gouvernement et les grands dirigeants des différentes organisations syndicales, ainsi que les dirigeants de quelques grosses institutions financières.

C'est au Conseil Supérieur du Plan qu'a incombé le soin d'approuver le Plan une fois qu'il a été élaboré par le Commissariat. Dépendant du Commissariat, il y a les « Commissions de Modernisation » qui rassemblent les représentants du Commissariat et ceux des secteurs professionnels concernés, ainsi que des organisations syndicales.

Par cette pratique, puisqu'il y a une Commission de Modernisation par secteur concerné par la planification, le gouvernement français veut associer à la fois à la préparation et à la mise en œuvre du plan les intéressés, c'est-à-dire les entreprises industrielles elles-mêmes et les syndicats. J'ajoute qu'à quelques variantes, c'est la méthode qui a été utilisée en Belgique.

En outre, il y a également quelques commissions que l'on a qualifiées d'horizontales par rapport aux commissions de modernisation que l'on disait verticales, c'est-à-dire qu'elles s'occupaient chacune d'un secteur déterminé. Les commissions dites horizontales sont celles qui s'occupent de quelques problèmes qui sont propres à tous les secteurs, c'est, par exemple, la commission de l'emploi, la commission du financement et enfin une commission qui paraît jouer dans la planification française un très

grand rôle, qui, d'ailleurs, dans une certaine mesure, double le rôle du Conseil Supérieur du Plan, c'est la « Commission de l'équilibre ».

Il s'agit d'une Commission qui, théoriquement, est chargée d'examiner les conditions de cohérence globale du plan. En fait, elle groupe une vingtaine de personnes qui émanent des grandes entreprises, des groupes financiers importants et des institutions financières publiques. Ils y négocient un véritable contrat d'adhésion des grandes forces sociales et économiques du pays aux objectifs de la planification.

Cela comporte, pour les membres de cette commission, un engagement moral de participer dans toute la mesure de leurs possibilités à la réalisation du plan.

Pour ce qui est de la procédure, elle se traduit d'abord, au départ, par l'établissement d'un document de base purement technique rédigé par le Commissariat au Plan, en collaboration avec les administrations spécialisées, et en particulier, le Service d'Études Economiques et Financières du Ministère des Finances. Ce document est approuvé par le gouvernement, qui émet alors les directives qui guideront la confection du plan. Le projet de plan est alors transmis aux Commissions de Modernisation. On s'efforcera d'y réaliser une coordination des investissements et des productions à l'intérieur de la commission entre les différentes entreprises industrielles qui sont représentées.

Cet effort de coordination connaît d'ailleurs des succès divers, suivant la nature des secteurs. Dans certains secteurs on a abouti à de fort bons résultats, dans d'autres secteurs, très visiblement, on a abouti à des résultats très maigres, les entreprises s'étant bornées à grappiller quelques renseignements, dont elles ont d'ailleurs fait leur profit, sans arriver à une collaboration véritable et à une coordination effective de leurs projets d'investissement.

En Grande-Bretagne, on trouve le même effort d'associer les intéressés à la préparation et à la mise en œuvre de la planification. En effet, si c'est le Treasury Department qui a, jusqu'à présent, été le centre de toute la politique économique et financière du gouvernement britannique, on s'est aperçu que si l'on voulait réaliser de manière équilibrée et relativement sûre, des objectifs d'expansion qui dépasseraient les taux actuellement réalisés par l'économie britannique, il fallait véritablement inté-

resser à la préparation des mesures que cela impliquait, à la fois les représentants des entreprises industrielles et aussi les représentants des syndicats.

D'où la création de deux organes : d'une part, le « National Development Economic Council » et d'autre part, la « National Incomes Commission », que les Anglais, toujours très férus de surnoms, ont appelé d'une part « Neddy » et d'autre part « Nicky ». Le « National Development Economic Council » est l'homologue du Comité National de l'Expansion économique en Belgique et du Conseil Supérieur du Plan, en France. Il est donc aussi un organe où siègent des représentants du gouvernement, des représentants des syndicats, des représentants des grandes fédérations professionnelles patronales et où se négocie véritablement l'orientation que l'on donnera à la politique économique et à la programmation économique. La « National Incomes Commission » a pour mission de négocier la politique des revenus.

Ceci dit, je voudrais maintenant en venir à la deuxième partie de mon exposé et évoquer rapidement avec vous certains des problèmes que soulève, sur le plan institutionnel et politique, la mise en œuvre de la programmation.

Je crois que, la première condition de la réalisation et du bon fonctionnement de la programmation économique est ce que l'on appelle de manière très générale le renforcement de l'Etat. Entendez par là, en fait, le renforcement de la branche exécutive de l'Etat. C'est évidemment un problème qui a été agité, depuis maintenant, je crois, près de 30 ans dans le monde occidental et à la base duquel on trouve le sentiment à peu près unanime que la démocratie traditionnelle telle qu'elle a été engendrée au XIX^e siècle, n'est plus adaptée pour résoudre les problèmes de la société industrielle du XX^e siècle.

On a même prétendu que le régime parlementaire était totalement incapable de faire face à ces problèmes, certains ont d'ailleurs été jusqu'à la limite de cette conception en rejetant purement et simplement toute forme de démocratie, qu'elle soit parlementaire ou qu'elle soit présidentielle.

Je crois profondément que l'on peut poser en tout cas en principe, que la démocratie étant le seul régime qui garantisse aux individus la sauvegarde véritable d'une série de droits, qui sont devenus de

véritables attributs de la personnalité, il ne peut être nullement question de la remettre en cause. Mais il faut cependant se rendre compte de ceci, et Maurice Duverger l'a parfaitement illustré dans un de ses derniers ouvrages : suite à l'extraordinaire extension des compétences de l'Etat dans le domaine financier, économique, social, scientifique, culturel, la démocratie est mieux sauvegardée par un Etat fort que par un Etat faible.

Ce renforcement du pouvoir exécutif est évidemment indispensable, mais il ne peut pas se faire par la mise en tutelle du Parlement.

Le premier aspect du renforcement du pouvoir exécutif est la nécessité d'une continuité dans l'action gouvernementale. Celle-ci est indispensable pour plusieurs raisons. D'abord, parce que la programmation implique elle-même une vue d'ensemble du développement économique pour une période de 4 ou 5 ans. Elle ne s'accommode donc pas de l'instabilité du pouvoir exécutif. J'ajoute que la stabilité me paraît beaucoup moins une question de règles juridiques ou de prescriptions qu'une question de mœurs politiques et de données politiques concrètes.

Par ailleurs, si le gouvernement doit pouvoir prendre l'avis des grandes forces économiques et sociales, afin de réaliser la démocratisation de la planification, il faut éviter que l'Etat ne soit soumis à des pressions qui feraient disparaître la perspective de l'intérêt général et qui la remplaceraient par la perspective d'intérêts particuliers.

Pour éviter ce danger, deux conditions doivent être réalisées :

D'abord, il faut que l'Etat jouisse de l'autorité nécessaire, en particulier sur le plan financier. L'Etat ne jouira de l'autorité nécessaire que dans la mesure où lui-même respectera un ensemble de règles de gestion strictes, qui lui garantiront que ces interventions n'entraîneront des dépenses indues qui, finalement, se traduiraient par des charges fiscales accrues pour les contribuables.

Ensuite, il doit pouvoir manifester vis-à-vis des groupes d'intérêts la cohésion interne qui découlera de la présence au pouvoir et dans les partis d'hommes capables de mener avec lucidité et courage les politiques exigées par l'intérêt général.

A l'intérieur des partis politiques, qui restent le canal le plus autorisé de l'action politique, on

devrait faire l'effort de revision et d'adaptation nécessaire, eu égard à l'évolution de la société moderne, pour tirer sur le plan des programmes concrets les conséquences qui s'imposent, et s'efforcer d'aboutir aux solutions que l'on préconise.

Je crois que cette action serait d'autant plus aisée à mener que, préalablement, ou en tous cas, parallèlement, on mène auprès de l'opinion publique une vaste campagne d'information, afin de la rendre sensible vis-à-vis des problèmes qui se posent dans la société moderne. En effet, dans un régime démocratique, il n'y a pas de politique possible sans l'adhésion de ceux auxquels elle s'adresse. Et les citoyens ne réagiront évidemment favorablement en face de cette politique que si on leur a d'abord clairement expliqué ce vers quoi cette politique tend, quels sont ses objectifs et quelles sont aussi les conséquences de politiques moins courageuses ou moins lucides.

Ce devoir d'information de l'opinion publique ne doit pas seulement peser sur les hommes politiques. Il incombe également aux dirigeants des organisations syndicales ou des organisations patronales. Il faut souhaiter que ceux-ci feroient preuve de ce que les Anglo-Saxons appellent l'« economic state-manship », c'est-à-dire la capacité de réagir sur le plan économique et social, en homme d'Etat.

Un autre aspect du renforcement du pouvoir exécutif réside dans l'adaptation de l'Etat aux tâches de coordination dont l'importance n'a cessé de croître.

Il n'y a pratiquement plus de problème économique d'une certaine importance qui ne mette en cause au moins deux ou trois départements ministériels. La coordination prime presque l'exécution.

La programmation accentuera encore ce phénomène de par sa nature.

Les différentes solutions qui ont été adoptées sur le plan institutionnel peuvent être ramenées à deux grandes catégories :

D'une part, charger un ministre de la gestion d'un département qui regrouperait à la fois, la politique des prix, la politique de promotion des investissements, la planification, les organes de l'économie concertée, dont je vous parlerai d'ici un instant, et qui présiderait en même temps un comité qui regrouperait les ministères techniques, c'est-à-dire

l'industrie, le commerce, l'énergie, l'agriculture. Cette solution a été appliquée en France en 1945.

Toutefois, une structure dans laquelle le ministre de l'Economie Nationale ou de la Coordination Economique, qui ne serait pas responsable de l'équilibre budgétaire, pourrait exercer son autorité sur le ministre des Finances est difficilement concevable.

D'autre part, confier la coordination économique au Ministre des Finances ; l'argument des partisans de cette solution étant que la planification recourt surtout aux mécanismes financiers, au budget, à l'aide aux investissements privés, aux subventions.

En Grande-Bretagne cependant, on a paru vouloir s'écarter de cette solution. En effet, étant donné le surcroît de charges que cela représente pour le ministre des Finances, le vœu a été exprimé qu'un ministre de la Coordination Economique qui fût dégagé de toute responsabilité financière soit chargé de la coordination de la politique économique et de la mise en œuvre de la programmation et que le ministre des Finances se cantonne dorénavant dans ses tâches purement financières.

J'ajoute que l'importance des tâches de coordination ne résulte pas simplement de la mise en œuvre de la programmation, mais elle résulte aussi du fait que, pour les pays européens, on s'est engagé dans la voie de l'intégration européenne. Un grand nombre de problèmes qui se posent sur le plan de l'intégration européenne concernent au moins deux ou trois départements ministériels. Dans ce domaine aussi, il faudrait prévoir un coordonnateur responsable de la conception d'une politique d'ensemble et la mise en œuvre de cette politique par les départements techniques.

J'ai fait allusion, et ce sera le troisième point concernant le renforcement de l'Etat, à l'importance des organes de l'économie concertée. La programmation économique dans un régime démocratique implique l'adhésion des forces économiques et sociales ; il faut dès lors les associer à la préparation et à la mise en œuvre. Cela implique que l'on mette sur pied des organes qui assurent cette collaboration des organisations patronales et des organisations syndicales à l'élaboration de la politique économique.

C'est dans cette perspective d'ailleurs que la

commission présidée par M. De Voghel, Vice-Gouverneur de la B.N.B., je reprends ici un exemple belge, a préconisé la création d'un Conseil Supérieur de Finances. Il est, en effet, apparu que si l'on voulait réaliser la programmation économique, les techniques d'ordre financier ont une très grande importance. Dès lors, il importe de coordonner l'action des organismes financiers publics et privés, dans la perspective de la programmation économique. Or, dans un régime comme le nôtre, où l'on procède par incitation ou par persuasion, il n'est pas question d'émettre des injonctions pures et simples. Il faut véritablement associer les organismes responsables à la mise en œuvre des décisions et à leur conception.

Cette pratique tendra à se généraliser, dans la mesure où l'on veut faire de l'économie concertée, c'est-à-dire de l'économie qui se caractérise par un accord des grandes forces sociales sur les objectifs de la politique économique. Il faut nécessairement que l'on mette en place des organes qui assurent cette collaboration. Il y a cependant lieu d'éviter un écueil, c'est ce que j'appellerai la « parcellisation de l'Etat », c'est-à-dire le découpage de l'Etat en une série d'organes collatéraux auxquels on attribuerait chaque fois une parcelle de pouvoir régalién, dans le domaine économique, le domaine social, le domaine financier. La conséquence en serait que, finalement, l'Etat se trouverait littéralement disloqué. Nous n'aurions alors pas atteint ce renforcement du pouvoir exécutif dont je parlais tout à l'heure comme étant une des conditions fondamentales de la réalisation de la programmation économique.

Ayant ainsi parlé de l'économie concertée et des organes qu'elle implique, je voudrais vous dire quelques mots également d'un deuxième aspect de la réforme de l'Etat, c'est l'intégration organique des grandes forces sociales dans les processus décisionnels de l'Etat moderne.

On peut partir d'une constatation : le fait syndical s'est imposé à peu près à toutes les formes d'organisation sociale visant à défendre des intérêts. Il se rencontre aussi bien maintenant dans l'agriculture que dans les fédérations patronales.

La programmation a donné une dimension nouvelle à ce phénomène :

D'abord, parce que si l'on veut que la planification soit à la fois démocratique et efficace, les

grandes forces économiques et sociales doivent être associées à la préparation.

Ensuite, parce que la mise en œuvre de la programmation suffise qu'entre les entreprises, les syndicats professionnels, les organisations qui sont concernées par la politique économique, il y ait de véritables « courroies de transmission ». Ces « courroies de transmission », ce sont par exemple, les commissions de modernisation ou les commissions d'expansion que l'on a créées en Belgique pour assurer la liaison entre l'organe central planificateur et ceux qui devront mettre finalement la planification en œuvre.

Il y a donc véritablement place dans les Etats modernes pour un nouveau processus de consultation portant sur l'aspect spécifiquement économique et social de la vie politique. Ce processus doit normalement entraîner la création d'un vaste conseil qui couvrirait les domaines économique et social et qui permettrait au Gouvernement de prendre l'avis des grandes organisations sociales en face des objectifs de la programmation économique.

J'hésite, toutefois, à prolonger le raisonnement jusqu'à dire que cet organe devrait nécessairement avoir une compétence législative et qu'il devrait, en dernière analyse, se transformer en un véritable Sénat économique.

Je crois, en effet, que le rôle d'une assemblée délibérante, élue au suffrage universel, doit être de donner une vision d'ensemble des problèmes. Un Sénat économique ne donnerait jamais qu'une tranche de la vie globale, politique et sociale. Il y aurait un très grave danger à ce que finalement ce Sénat économique se mue purement et simplement en un organe corporatiste.

Ceci dit, un Conseil économique et social qui assurerait la liaison des forces vives de la nation, du point de vue économique et social, aurait un rôle immense à jouer. Ce rôle pourrait se situer sur trois plans :

D'abord, il serait le lieu où se déroulerait le dialogue social qui permettrait de répartir entre les différentes catégories socio-professionnelles le revenu national accru découlant de la planification.

Le mécanisme de la revendication syndicale et de la création de revenus tel qu'il a joué jusqu'à présent, c'est-à-dire sur le plan principalement professionnel, doit être complété par une approche glo-

bale, qui permettrait de voir ce qu'est le revenu national, comment il s'est accru, quelles sont les catégories qui se sont plus accrues et de voir alors par quels aménagements on peut procéder à un partage équitable du produit de l'expansion économique.

Le deuxième aspect de la tâche d'un Conseil économique et social serait évidemment la préparation du travail parlementaire. Il est incontestable que le Parlement a été peu familiarisé et est, en tous cas, peu outillé jusqu'à présent pour aborder le traitement des problèmes économiques que soulève la programmation.

Mais je crois que si l'on pouvait mettre sur pied un organisme, le Conseil économique et social, qui serait en quelque sorte le conseiller technique du Parlement, qui, à l'instar du Conseil d'Etat qui prépare l'aspect juridique du travail parlementaire, préparerait l'aspect spécifiquement technique, il jouerait un très grand rôle.

Le troisième aspect de son action serait la collaboration dans le cadre d'une économie concertée entre l'Etat d'une part et les intérêts sociaux et économiques, qui me paraît inséparable du fonctionnement de la programmation économique, dans un régime démocratique.

Enfin, j'aborderai maintenant un dernier problème : celui de l'insertion de la programmation économique dans le fonctionnement des institutions parlementaires. Dans ses remarquables « Propos constitutionnels », M. Pierre Wigny a regretté que le Parlement ne soit pas plus souvent saisi de grands problèmes. Et il a également regretté que lorsque cela se produisait, ce n'était malheureusement pas dans le cadre d'un plan d'ensemble. Je crois que précisément, la programmation économique, ou plus exactement, l'association du Parlement à la préparation de la programmation économique est le moyen de répondre à cette préoccupation de M. Wigny. Il est vrai que dans la plupart des états occidentaux, l'équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif est toujours un équilibre précaire et que, malheureusement, l'abondance et aussi la technicité des matières fait que trop souvent il est rompu au détriment du Parlement.

Lors même que les dispositions juridiques garantissent au Parlement que rien ne se fera sans qu'il soit consulté, il faut bien constater que, souvent, le fait que la matière soit trop technique,

entraîne que le Parlement traite trop superficiellement le problème qui lui est soumis. Comme le disait très justement le doyen Hauriou : « le problème du débat entre l'exécutif et le législatif devient de plus en plus le problème du débat entre un interlocuteur bien informé, qui est le pouvoir exécutif, et un interlocuteur mal informé, qui est le pouvoir législatif ».

Alors, comment pourrait-on remédier à cela ? De deux manières : la première consisterait à associer le Parlement à la détermination des grandes options de la programmation économique ; la deuxième, en s'appuyant sur le Conseil économique et social, le Parlement disposerait d'avis autorisés qui expriment l'avis de spécialistes qui sont directement concernés par la programmation économique comme le sont les chefs d'entreprise et les syndicalistes.

Pourquoi faudrait-il se limiter aux grandes options ? D'abord, parce que le plan étant un ensemble interdépendant d'objectifs et de moyens, si le Parlement pouvait exercer librement son droit d'amendement, la programmation deviendrait très rapidement un ensemble tout à fait incohérent d'objectifs et perdrait toute signification et dès lors toute utilité.

D'un autre côté, il est nécessaire que le Parlement se prononce sur la programmation, parce que celle-ci, incontestablement, va infléchir et parfois modifier très considérablement le destin de la collectivité. Il est certain, par exemple, qu'il n'est pas indifférent pour les conditions de vie de la population de savoir que l'on va réserver une partie plus considérable qu'antérieurement du produit national brut à la formation du capital, au lieu de la réserver à la consommation. Il n'est pas indifférent non plus de savoir si l'accroissement de la productivité se traduira par un accroissement de la production ou par une diminution des heures de travail et par là par une augmentation de loisirs. Il n'est pas non plus indifférent pour l'avenir social et même humain d'une collectivité, de savoir que, si l'on opte pour une politique accentuée d'investissement, ces investissements seront surtout des investissements productifs, au niveau des entreprises industrielles, ou bien, comme c'est le cas de l'orientation qui a été donnée au quatrième plan français, on fera principalement porter l'effort sur ce qu'on a appelé les investissements sociaux, c'est-à-dire les investissements d'intérêt général.

Tout cela, me paraît être du domaine du Parlement, qui aura ainsi, à côté de la vision sectorielle et partielle que donnera le Conseil économique et social, l'occasion de donner une vue globale et de manifester les réactions de la population, sur ces options fondamentales qui détermineront alors toute la préparation technique du plan.

Voici, Monsieur le Président, ce que je voulais dire dans l'espace du temps qui est, je crois, traditionnellement imparti aux orateurs, sur ce problème extrêmement important.

J'ai eu l'occasion de faire allusion au fait que les prescriptions juridiques ou les modifications purement institutionnelles ne résoudreient pas le considérable problème avec lequel nous sommes

confrontés et que la programmation peut contribuer à résoudre. Je crois qu'il y a là surtout une question de lucidité d'abord, d'examen objectif des problèmes et ensuite de courage, aussi bien au niveau des citoyens qu'au niveau de ceux qui ont pour mission de les guider, c'est-à-dire non seulement les hommes politiques, mais encore du fait du développement de cette économie concertée dont j'ai parlé, des dirigeants des grandes organisations sociales et économiques. Nous ne devons certainement pas perdre l'espoir, nous devons avant tout trouver la ressource en nous-mêmes. Je ne pourrais d'ailleurs que vous citer à cet égard-là la parole du César de Shakespeare, disant : « Le mal est en nous-mêmes, cher Brutus, il n'est pas dans les astres ».

