

Planification et démocratie

par Pierre MASSE.

Commissaire Général du Plan.

★

C'est un très grand honneur de prendre la parole devant vous, et cette réunion n'est pas seulement pour moi un très grand honneur, elle est aussi un très grand plaisir, pour des raisons de famille que vous avez bien voulu souligner.

J'espère, après avoir entendu vos paroles trop amicales et trop élogieuses, ne pas décevoir l'attente que vous mettez en moi.

L'exposé liminaire a eu le très grand mérite de poser le problème, le débat, je ne dirai pas éternel, mais durable, entre les techniciens et les politiques, entre les planificateurs et les démocrates. De quoi s'agit-il ? Je puis peut-être, à la lumière de l'expérience que je vis, me hasarder à définir la planification, je ne me hasarderai certainement pas à définir la démocratie, tout au moins celle du XX^e siècle qui se cherche à travers les contradictions. Aussi bien, puisqu'il nous faut tout de même une définition, me référerai-je à une formule presque exactement centenaire, celle prononcée par Abraham Lincoln sur le champ de bataille de Gettysburg et qui a à la fois tant de simplicité et de grandeur, « Le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ».

Je traiterai donc successivement deux questions : planification pour le peuple, planification par le peuple. Et j'essaierai d'apporter à ces deux questions une réponse statique dans le présent et une réponse dynamique dans le devenir.

Le plan ne se confond pas avec le développement, car de nombreux pays se développent sans avoir de plan, je veux dire par là sans avoir de programme à l'échelle de l'économie toute entière.

Mais si le plan n'est pas le développement, il

est la conscience du développement. Et à ce titre, il a une signification permanente et universelle : il est la réflexion en commun sur l'avenir. Réflexion sur l'avenir non seulement en vue de le prévoir, mais surtout, sans doute, en vue de lui imprimer quelques traits volontaires. Réflexion en commun, pour prévenir l'erreur, qui est souvent le fait des chapelles ou des cénacles, réflexion en commun pour accorder des volontés qui sont, a priori, divergentes, enfin, réflexion en commun, et ceci n'est pas le moins important, pour créer le sentiment de participation indispensable au succès de l'œuvre.

Bien entendu, si le plan a une valeur permanente et universelle dans son essence, son application doit s'adapter aux circonstances de fait. C'est ainsi que la planification française et son instrument original, la Commission de Modernisation, où siègent côte à côte des fonctionnaires, des chefs d'entreprises, des syndicalistes ouvriers et des experts indépendants, tiennent compte de l'existence, entre le sommet et la base, de tout un tissu intermédiaire d'hommes capables et responsables. Capables de mesurer les suites d'une décision, et responsables, c'est-à-dire, ayant assez de caractère pour la prendre.

Ces modalités conviennent à la France et à toutes les nations avancées de type occidental. A condition, bien entendu, de respecter, dans chacune de ces nations, ses traditions politiques et le style d'action qui lui est propre. Ainsi donc, quand je parlerai de planification et de démocratie, je me situerai dans ce cadre.

La question est différente pour les pays de l'Est, dont la doctrine politique est tout autre, et elle est relativement différente aussi pour les pays du Tiers-Monde qui manquent souvent de ce tissu intermédiaire d'hommes capables et responsables

dont j'ai parlé, et dont la tâche prioritaire, par conséquent, est de former des hommes, à la fois pour la démocratie et pour le plan. Donc ces pays n'entrent pas directement dans mon propos, bien qu'à la vérité, il puisse y avoir peut-être un commun dénominateur entre eux et nous.

Par le seul fait de son existence, le plan est un levain de progrès au sein de la nation, et par là même, il est un instrument de démocratisation. Tout d'abord, il rend l'économie plus transparente; il ne supprime pas le secret, mais il réduit les zones d'ombre. Tout le monde gagne à cette transparence accrue. Mais ceux qui y gagnent le plus, ce sont précisément les moins informés, les moins avertis, les moins habiles, l'immense majorité de ceux qui n'ont pas les leviers en main.

En rassemblant les données de l'économie, en les présentant en pleine lumière, en mettant à jour les mécanismes cachés de l'équilibre et du déséquilibre, le plan est un instrument d'éducation et d'information. Il éclaire le peuple sur son pouvoir, et il l'éclaire en même temps sur les limites de son pouvoir. Et il me semble que ceci est très important pour la démocratie, car il n'y a pas de démocratie véritable si le peuple n'est pas averti en même temps de ce qu'il peut et des limites de ce qu'il peut.

Le plan montre que, dans une expansion équilibrée, tout n'est pas possible en même temps. Le vrai pouvoir ne consiste pas à chercher à satisfaire plus de besoins en disposant de moins de ressources, ce qui est la tentation et parfois le péché des hommes. Le vrai pouvoir, c'est d'ajuster les besoins et les ressources en opérant des choix. Je viens de prononcer un mot très important, celui de choix. Tout programme et j'irai plus loin, toute politique résulte en effet d'une sélection.

J'en viens ainsi à la troisième vertu du plan. C'est qu'en envisageant un avenir à long terme, il prend du champ par rapport aux contraintes du présent. Il élargit le possible et le rapproche du souhaitable. Dans la formation de l'avenir, il accroît la part de la conscience et de la volonté par rapport à celles de la nécessité et des hasards. Nous ne pouvons rien ou presque rien sur l'état de l'économie dans un mois, nous pouvons quelque chose sur l'état de l'économie dans un an, nous pouvons beaucoup sur l'état de l'économie dans quatre ans, nous pouvons plus encore sur l'état

de l'économie dans vingt ans. A mesure que l'horizon recule, nos pouvoirs sont multipliés.

*
**

Le plan met donc en pleine lumière ce problème : que ferons-nous de ces pouvoirs ? Un plan, pour quoi faire ? Quelles fins donner à l'action économique, je dirai même, allant plus loin, à l'action humaine ?

On peut concevoir qu'une nation cherche à réaliser une économie de puissance, ce qui est dans une certaine mesure, dans un monde dangereux, une condition de survie. Elle peut envisager une économie de loisirs, penser que la récréation, au sens le plus noble, à la fois sportif et culturel, est une des fins importantes de l'activité humaine. On peut concevoir une troisième direction de développement, l'économie de consommation, dont la civilisation américaine nous offre l'exemple le plus avancé avec ses beaux côtés, et sans doute aussi ses imperfections. On peut concevoir une économie de création, se préoccupant d'édifier des monuments durables, et de multiplier les équipements collectifs. On peut enfin concevoir une économie de solidarité, qui cherche à remédier aux disparités de condition entre les secteurs, entre les régions, entre les groupes sociaux, entre les nations du monde.

En posant ces problèmes, le plan me paraît être un instrument de démocratisation très important, et je voudrais, par des exemples empruntés à l'histoire d'après guerre, vous montrer le caractère progressif des plans français, leur élargissement dans le sens de l'homme total.

Le premier plan, le plan Monnet, était un plan de reconstruction, axé sur les activités de base, qui devaient fournir par la suite le moyen de tout le reste. Des choix sévères ont été effectués. On a préféré la reconstruction de l'industrie du ciment à l'engagement immédiat de grands programmes de logement. On a donné la priorité au machinisme agricole sur l'agriculture elle-même. Ces choix ont été douloureux. Je crois qu'ils étaient nécessaires, et je crois aussi qu'ils ont réussi, car ils ont imprimé à l'économie française un essor sans précédent. Mais enfin ils reposaient sur une idée partielle de l'économie, sur une économie réduite à ses structures les plus fondamentales et les plus motrices.

Le second et le troisième plans reposaient sur une idée moins partielle de l'économie. Ils avaient en vue une croissance harmonisée et compétitive, je crois que ce sont les deux termes qui les définissent. Croissance harmonisée par une progression cohérente de tous les secteurs, chacun servant aux autres, à la fois de source d'approvisionnement et de débouché. Croissance compétitive, le mot d'ordre n'étant plus de produire à tout prix, mais de produire au meilleur prix afin de mettre l'industrie française à même d'affronter la concurrence internationale. Il y avait certainement dans ce mot d'ordre la prescience du Marché Commun.

Prenant appui sur l'effort accompli, et sur les résultats obtenus, prolongeant cet effort par une expansion équilibrée à un taux rapide, — 5,5 % — d'accroissement de la production nationale par an en moyenne, le quatrième plan, qui couvre les années s'étendant de 62 à 65, s'efforce quant à lui de répondre à une idée moins partielle de l'homme. Les plans précédents, issus des destructions et de la pénurie, avaient essentiellement considéré l'homme sous son aspect de producteur et de consommateur. Il fallait bien commencer par là. Mais aujourd'hui que les difficultés majeures sont surmontées, l'homme dépouille l'homo economicus et prend sous nos yeux une nouvelle dimension. D'abord, il n'est plus seulement le consommateur de biens individuels. Il est aussi l'utilisateur de services collectifs, ceux qui dispensent l'éducation, la santé, les transports, la récréation. La notion de pouvoir d'achat ou de niveau de vie s'intègrent dans une notion plus large, celle de condition de vie. À côté des objectifs en quantité, on voit apparaître des objectifs en qualité.

Ensuite, l'économie, pour importante qu'elle soit, n'est pas la totalité de l'homme. La totalité de l'homme, c'est ce que le Professeur Jean Gottman appelle « les 3 E », c'est-à-dire l'Économie, l'Esthétique et l'Éthique. Pour la première fois, le IV^e plan s'est préoccupé activement de l'esthétique. Dans les plans précédents, si étrange que cela puisse sembler, le mot culture ne figurait pas. Dans le IV^e plan, il a acquis droit de cité. Il signifie d'abord la sauvegarde de notre patrimoine historique. Nous sommes, comme vous-mêmes, un vieux pays, où abondent les monuments du passé. Ainsi une partie du programme culturel est des-

tinée à préserver la pierre, dans l'intérêt des hommes qui la visitent et qui la contemplent.

Mais il y a une part consacrée plus directement à l'homme. Le type, peut-être le plus frappant, de ces actions nouvelles est la construction de Maisons de la Culture. Vingt de ces Maisons seront édifiées dans diverses villes de France au cours du IV^e plan. Si ces Maisons réussissent, si l'effort qui est entrepris pour former les animateurs, porte ses fruits, nous verrons dans les plans ultérieurs beaucoup plus de vingt Maisons de la Culture.

L'éthique a peut-être plus d'importance encore, car c'est par elle que s'exprime la solidarité humaine à la fois à travers le temps et à travers l'espace. La solidarité à travers le temps se traduit par l'économie de création, par la construction de monuments qui révèlent les aspirations et le style d'une époque. En simplifiant à l'extrême, l'économie de création est à l'économie de consommation ce qu'est la civilisation de la cathédrale à la civilisation du gadget. Vous voyez par là l'importance de cette distinction, qui a donné lieu à des débats passionnés pendant l'élaboration et l'approbation du IV^e plan.

La solidarité à travers l'espace cherche à combattre les disparités. Par exemple, il y a en France une loi d'orientation agricole qui tend à la parité entre les revenus agricoles et les revenus industriels. En ce qui concerne les régions, le IV^e plan distingue la politique de simple accompagnement pour la croissance des régions fortes, et la politique d'entraînement, c'est-à-dire une politique motrice, pour le développement des régions faibles. Enfin la solidarité implique un effort de redistribution, accompli par la voie des prestations sociales, au profit des catégories les moins favorisées.

À ces différents points de vue, le IV^e plan marque un pas en avant. Certes il s'agit d'un pas encore modeste, mais d'une modestie sans faux-semblants. Car ce premier effort, a été caractérisé dans les termes suivants : « une ouverture sociale et une ouverture régionale qui représentent un essai et un espoir ». Ces mots « essai et espoir » expriment bien ce que nous avons voulu. J'ajouterai que, si les mots ont été modestes, les choses ont déjà été plus loin que les mots, et que certaines réalisations, notamment au point de vue de

l'action régionale, ont marqué les deux années qui viennent de s'écouler. Par exemple, il y a en construction très avancée à Brest, le point le plus excentré de France, une usine électronique ultra-moderne.

**

Je vous dirai quelques mots de ce contenu régional parce qu'il représente une direction d'effort qui me paraît avoir une valeur démocratique, qui me paraît être vraiment conçue pour le peuple. Ce contenu régional sera précisé par des directives d'aménagement du territoire que des textes très récents m'ont chargé de préparer, ainsi que par une loi de programme d'investissements publics pour l'entraînement des régions faibles, c'est-à-dire, pour l'essentiel, des moyens de communication et des équipements urbains.

La politique d'aménagement du territoire, ont dit deux économistes français, René Courtin et Pierre Maillat, ne doit pas être et ne peut pas être une fin en soi. Elle ne peut être qu'un élément dans la politique d'ensemble visant à la meilleure organisation des activités économiques de la nation. Et ceci vous explique qu'au stade de la conception cette politique d'aménagement du territoire, ait été confiée au Commissariat Général du Plan. Une vue prospective de l'aménagement du territoire s'intègre nécessairement dans une vision globale de la transformation de la société des hommes. Et là, c'est de nouveau la démocratie que nous rencontrons.

Cette transformation de la société française est intense et rapide. Le visage de la France se modifie chaque jour. Je vous donnerai deux chiffres très brefs qui illustreront ce propos. Même en admettant un certain ralentissement de notre rythme d'expansion, le quart de siècle qui vient verra construire plus d'usines qu'il n'en existe aujourd'hui et l'équivalent de la moitié des logements actuels. Vous voyez donc tout ce qui va naître dans ce quart de siècle, l'espace d'une génération. Les jeunes gens qui ont quinze ans aujourd'hui auront quarante ans quand ce quart de siècle sera accompli. Ils seront en pleine vigueur et verront une capacité industrielle nouvelle égale à celle qui existe aujourd'hui, un ensemble urbain nouveau, équivalent à la moitié de ce qui existe aujourd'hui.

Nous avons donc une chance à saisir et pour saisir cette chance nous devons dessiner une géo-

graphie prospective des activités, issue de l'histoire et dépassant cette histoire. Dans cet esprit, un coup d'œil en arrière n'est pas inutile. Dans un vieux pays rural comme la France, où l'artisanat et le commerce s'étaient greffés sur une agriculture dominante, où l'ère maritime et coloniale avait favorisé la prospérité des ports, la révolution industrielle du XIX^e siècle, celle du charbon et de l'acier, a entraîné un mouvement de concentration vers les grandes villes et vers nos richesses minérales du Nord, de l'Est et du Centre. Mais les activités motrices de l'avenir ont un autre visage, ce sont les industries chimiques, mécaniques, électriques, nucléaires, spatiales. Ce sont les équipements électroniques qui apparaissent moins aujourd'hui comme les substituts de nos facultés physiques que comme des prolongements des pouvoirs de l'esprit.

Corrélativement, la demande se porte de plus en plus sur des produits et des machines très élaborés, dans la valeur desquels le coût des matières compte de moins en moins.

Enfin, dernier facteur, la libération et l'accroissement des échanges nous permettront de travailler chaque jour davantage sur des matières premières importées. Nous aurons plus largement accès aux sources mondiales de matières premières ce qui favorisera la renaissance de nos ports et l'industrialisation de leur hinterland.

On peut dire en deux mots, si l'on regarde loin, qu'il y a une tendance à la dématérialisation de l'économie. La contrainte du poids est de plus en plus surmontée; la part des services, activités immatérielles s'accroît, la transmission des messages réduit les déplacements des personnes pour l'information, la consultation et le commandement. Il semble qu'il faille retenir d'autre part, ce qui ne surprendra personne à Bruxelles, un changement de dimension, dû à l'affaiblissement de la distance, mais aussi à l'intégration économique et politique de la France dans une communauté élargie. Il n'est plus possible de penser aujourd'hui l'aménagement du territoire français, sans le penser dans l'Europe. Et de ce fait, des problèmes ardemment controversés changent d'échelle et pour ainsi dire de nature. Par exemple, le problème de Paris. Vous avez peut-être lu le compte rendu d'une conférence de presse du délégué général au district de Paris, M. Paul Delouvrier, conclusions sur lesquelles je suis pleinement d'accord. La politique

qui consistait à vouloir stabiliser la croissance de la région parisienne était une politique irréaliste et j'ajouterais peu souhaitable, à un moment où la France s'intègre dans l'Europe et où sa population urbaine, d'ici la fin du siècle, va doubler, du fait à la fois de l'accroissement démographique et de la modernisation de l'agriculture.

M. Delouvrier a conclu dans son Livre Blanc qu'en l'an 2000, la région parisienne aura seize millions d'habitants si un effort très important n'est pas accompli pour créer des pôles de développement en province, ou pour amplifier ceux qui existent déjà. Si au contraire cet effort est accompli, et nous voulons l'accomplir, la population de la région parisienne, une région parisienne élargie qui remontera le cours de la vallée de l'Oise, pour tendre la main à votre région urbanisée, cette population sera de douze millions d'habitants. Autrement dit, l'image « Paris et le désert français » est aujourd'hui dépassée. Elle est dépassée dans les faits, si vous notez que des villes comme Rennes et comme Lyon croissent plus vite que Paris, et que Grenoble croît deux fois plus vite que Paris. Elle est dépassée dans les intentions, si vous vous dites que notre politique tend à ce que nous ayons en l'an 2.000 un certain nombre de villes « millionnaires » autres que Paris. Cinq ou six villes « millionnaires » à travers la France seront le vrai contrepois à la région parisienne.

Je vous ai parlé du phénomène urbain. L'instinct profond qui a conduit les hommes à projeter sur le terrain l'image d'une société rassemblée a été renforcé au cours de l'Histoire par de puissants avantages. La ville exerce une fonction d'information, une fonction de jeu, une fonction de symbole. Elle recueille la main-d'œuvre dégagée par la modernisation des activités agricoles, elle offre à ses habitants un ensemble de commodités groupées, elle permet les économies externes que les entreprises tirent de leur juxtaposition. Cependant, malgré tous ces avantages, la croissance de la ville s'accompagne de désadaptation, parce qu'une société qui évolue se reconnaît mal dans des structures figées, comme celles du centre des villes, et ne se reconnaît guère mieux dans des nouveautés déconcertantes comme il en apparaît parfois à la périphérie. Au delà d'une certaine dimension, les déplacements deviennent pénibles, les relations sociales se disloquent, les excès de la civilisation industrielle sont durement ressentis, la nature est

asservie ou rejetée et la protection qu'une ville exerçait contre ses périls se transforme en une privation qui engendre un besoin d'évasion.

Si j'ai donc dit que l'urbanisation était une nécessité, et qu'elle se présente dans des conditions nouvelles à la lumière de la prospective française, et européenne, il n'en est pas moins vrai qu'il y a un problème de la ville dont il faut rechercher les données d'avenir. C'est une de nos tâches les plus importantes. Notamment l'automobile exercera sur le devenir de la ville une influence extrêmement importante. On peut dire en deux mots que l'automobile est indispensable à la campagne et impossible dans la ville : telle est la contradiction dont nous devons essayer de sortir. Nous en sortirons par des formes d'urbanisation plus aérées se substituant aux agglomérations compactes du XIX^e siècle. On en voit peut-être l'esquisse dans les complexes urbains ou les nébuleuses urbaines qui s'esquissent ici et là. Par exemple, le triangle Lyon-Grenoble-Saint Etienne, avec une certaine remontée le long de la vallée de la Saône, semble destiné à former un de ces complexes urbains.

Si ces vues sont acceptées, c'est à leur lumière qu'une géographie prospective des activités devrait être dessinée. Grâce à des implantations plus libres, un rééquilibrage progressif semble devenir possible entre l'Est et l'Ouest de la France. Il n'est pas douteux que l'Ouest de la France est en retard d'un âge sur l'Est, au point de vue de son industrialisation, et au point de vue de la structure de ses villes. Il y a donc dans l'Ouest une évolution, qui doit se faire. Nous avons déjà réussi à envoyer des usines électroniques très importantes vers l'Ouest, cette action doit se développer, et pour tout dire d'un mot, nous pensons qu'aucune de nos régions importantes ne doit rester à l'écart du grand courant d'expansion et de modernisation qui traverse notre époque.

*
**

Voilà pour le point de vue régional. Voici maintenant pour le point de vue social, qui lui aussi intéresse fortement la démocratie. Le IV^e plan est marqué par un début d'action en faveur des catégories défavorisées, familles nombreuses, personnes âgées, agriculteurs et salariés à bas revenu. Par exemple, il existe un salaire minimum inter-

professionnel garanti qu'on appelle le « smig » qui de 1956 à 1962 avait joué un rôle purement défensif, en ce sens qu'il suivait les variations du coût de la vie. Les personnes payées au « smig » ne voyaient pas leur situation se détériorer, mais en revanche, elles ne participaient aucunement aux bénéfices de l'expansion générale, ce qui était profondément choquant. A la fin de 1962, après la réunion d'automne du Conseil Supérieur du Plan, le « smig » a été accru un peu plus rapidement que le coût de la vie. C'était donc une tentative très modeste, toute à ses débuts, de faire participer les salariés les plus humbles à la répartition des fruits de l'expansion.

Il est toutefois apparu que dans le contexte français une politique sociale hardie ne serait possible dans l'équilibre que si la croissance des revenus n'était pas trop rapide. D'où l'idée, à la fois nécessaire et difficile, d'une politique des revenus. L'année dernière, les revenus ont beaucoup augmenté, mais l'équilibre de l'offre et de la demande globales ne s'est réalisé qu'à travers une hausse trop importante des prix.

De ce point de vue social, dans son petit livre sur le IV^e plan, d'une grande richesse d'expression et d'une grande générosité de pensée, le Professeur François Perroux, a opposé deux doctrines du salaire, l'une périmée, l'autre, moderne. Je cite textuellement, si vous le permettez : « La doctrine ancienne et entièrement dépassée se traduit par la succession que voici : augmentation du produit, augmentation du profit, augmentation de l'investissement, augmentation du capital par tête d'ouvrier, augmentation du salaire. » C'est donc un enchaînement purement mécanique. « La doctrine adaptée aux réalités contemporaines se traduit au contraire par la succession que voici : augmentation du produit, discussion explicite de la répartition du produit additionnel entre masse salariale et masse des profits, discussion de la répartition des accroissements de la productivité par secteur et par sous-secteur. » Cette fois, c'est un enchaînement logique et démocratique. Et le Professeur Perroux ajoute que le plan n'a pas clairement choisi entre les deux conceptions.

Je voudrais vous dire ici que la logique du plan est conforme à la seconde conception, puisque elle est la conscience du développement opposé à l'engrenage du développement. Mais je voudrais vous dire aussi, je l'ai écrit dans la préface à

ce petit livre, qu'il est normal que l'homme de la pensée pure soit en avance sur l'homme engagé aux confins ambigus — et combien ambigus ! — de la pensée et de l'action.

Si nous analysons la situation française nous voyons que l'évolution actuelle des salaires est le résultat de la combinaison de deux éléments. D'une part, une prime de rareté dans les secteurs dynamiques et pour les niveaux élevés de qualification, d'autre part, une aspiration de plus en plus intense et de plus en plus générale à la parité, du fait que chacun invoque des retards à rattraper par rapport au voisin plus favorisé que lui. Cette situation n'est pas très satisfaisante du point de vue de la logique, car elle est une combinaison de rapport de forces et de principes sentimentaux. Il nous reste à construire une logique intelligible des salaires et des revenus, qui, à mon avis, devrait être la suivante. Tous les travailleurs quels qu'ils soient devraient recevoir une part de base de la productivité nationale. Et dans les secteurs très dynamiques, les fruits supplémentaires de la productivité spécifique devraient être partagés entre baisse des prix et hausse des salaires. Je crois que le plan peut contribuer à la construction de cette logique, mais il s'agit assurément d'une œuvre de très longue haleine.

J'ajouterai pour terminer cette partie de mon exposé que le plan contribue à l'expansion, mais que celle-ci est le résultat d'un ensemble de facteurs beaucoup plus larges. Elle est le résultat du travail de la population, elle est le résultat de l'esprit d'initiative des cadres industriels, agricoles et commerciaux, elle est le résultat de la montée de la jeunesse, elle est le résultat de la perspective stimulante du Marché Commun. La contribution du plan à l'expansion française, a été double : d'abord il a encouragé les entreprises à adopter dans un cadre cohérent des objectifs plus élevés qu'elles ne l'auraient fait spontanément si elles avaient été livrées à elles-mêmes. J'ai vécu des exemples qui vont à l'appui de cette opinion.

Le second mérite du plan a été d'économiser les investissements en les coordonnant. Les meilleurs calculs économiques faits au niveau des entreprises ont agi dans le même sens. Je pense que M. Drèze ne me contredira pas.

*
**

J'en viens maintenant à la question « planification par le peuple ». Il n'y a jamais eu au commissariat du plan français de techniciens abusifs, ou pour reprendre votre expression, M. le Ministre, de technocrates. (Il y a eu seulement, peut être, ceux qu'on qualifie de ce nom quand on n'est pas d'accord avec eux et qu'on se dispose à passer outre à leurs conseils). Le mérite de cette situation revient au créateur du plan, à Jean Monnet, que vous connaissez tous. C'est l'homme du dialogue, l'homme de la table ronde, l'homme de la libre discussion, l'inventeur de la formule de l'économie concertée, et je dois dire qu'on n'a pas trouvé mieux depuis.

Cette économie concertée, c'est un concert de musique de chambre au niveau des services permanents, puisque j'ai autour de moi un petit nombre d'experts et de chargés de mission. Mais c'est une symphonie à plusieurs milliers d'exécutants au niveau des Commissions de Modernisation qui réunissent, comme je l'ai dit, des fonctionnaires, des chefs d'entreprises et des syndicalistes ouvriers. Il y a trois mille cinq cents personnes qui viennent participer aux travaux d'élaboration du plan. C'est tout de même un dispositif qui assure la participation des forces économiques et sociales du pays.

Cependant, il faut bien dire que trois mille cinq cents personnes, ce n'est pas quarante cinq millions et que l'administration, plus les entreprises, plus les syndicats, ne constituent pas le peuple. Ou pour m'exprimer en termes différents et peut-être plus précis, l'élaboration d'un plan comporte des options politiques qui relèvent d'instances politiques. Il s'agit là de tout ce qui touche la finalité du plan et même ceux des moyens employés qui ont un impact politique.

Ici se pose le problème du rôle respectif du gouvernement et du parlement dans l'approbation du plan. Le plan français, comme vous le savez, n'est pas impératif. Il n'impose aucune obligation juridique aux citoyens, et n'entre donc pas littéralement dans le domaine législatif. J'ajouterai dans l'ordre du fait et non du droit, que le premier plan sous la IV^e République et le troisième plan sous la V^e ont été approuvés par de simples décrets. La doctrine était d'ailleurs mouvante, car le second plan sous la IV^e République a fait l'objet d'une loi. Et le quatrième plan sous la V^e vient de faire aussi l'objet d'une loi.

Je vous dirai cependant, que, si on envisage l'esprit et non la lettre, si l'on veut faire du plan, comme je le crois bon, une grande entreprise nationale, si l'on considère qu'il préfigure, en fait sinon en droit, les budgets d'investissement successifs, il me paraît conforme à l'esprit de la démocratie, de le soumettre à la sanction parlementaire. C'est ce qui a eu lieu, je vous l'ai dit, pour le quatrième plan, premier texte de ce genre déposé sur le bureau des Assemblées avant son entrée en application.

Il y a d'ailleurs eu à concilier l'absence d'obligation juridique avec le fait qu'il s'agit d'une loi. Dès lors le plan, constitué par un document de plusieurs centaines de pages annexé à un texte de loi d'une seule page, s'exprime en ces termes dans son article premier : « Le document annexé à la présente loi est approuvé comme cadre des programmes d'investissement et comme instrument d'orientation du développement économique et du progrès social ». Autrement dit, c'est un cadre, c'est un instrument d'orientation, et juridiquement, ce n'est rien de plus. Cette nuance est importante, j'ai eu l'occasion de la souligner devant des auditeurs allemands, dont certains craignaient que la programmation ne fasse le lit d'un dirigisme détaillé et centralisé.

Toutefois cette procédure ne résoud pas encore complètement le problème. Car, dans la pratique suivie pour le second et le quatrième plans, le Parlement n'est saisi de ce document que lorsqu'il a pris une forme achevée et définitive. Il s'agit à ce moment-là d'un ensemble qu'il est difficile d'amender dans une de ses parties, sans risquer d'en détruire la cohérence. De sorte que le Parlement est presque dans l'alternative de l'accepter ou de le rejeter en bloc. Je dis presque, et je le souligne, car au cours des débats du printemps et de l'été derniers, des discussions ont eu lieu dans les assemblées, et à la suite de ces discussions, le gouvernement a déposé des lettres rectificatives, qui tiennent compte, sans rompre la cohérence du plan, de certaines des observations présentées. Mais à l'occasion de ces débats fort développés, puisque j'ai entendu cent discours à l'Assemblée Nationale et cent discours au Sénat, le gouvernement a accepté l'insertion dans la loi d'un article deux nouveau. Cet article deux nouveau prévoit une intervention supplémentaire du Parlement au stade des orientations générales. Il stipule que le Par-

lement sera saisi d'un projet de loi portant approbation d'un rapport définissant les options principales du plan, le taux de croissance, la décomposition de la consommation finale en biens individuels et services collectifs, l'orientation de la politique sociale et celle de la politique régionale.

C'est là une innovation hardie. Elle est justifiée dans son principe, mais son application sera délicate. J'aurai moi-même un devoir important à remplir pour contribuer à son succès, c'est de présenter des variantes claires et cependant précises, simples et cependant significatives, qui permettront au Parlement d'exercer de véritables choix, et non pas de se livrer, comme c'est la tentation, non pas des seuls parlementaires mais de tous les hommes, à des cumuls d'objectifs ou de libéralités. D'autre part, le Parlement aura aussi le devoir, s'il veut que cette expérience réussisse, de considérer qu'il s'agit bien d'un débat sur les orientations générales et de ne pas entrer dans des détails d'une minutie excessive. Car si le débat général devait aboutir à la construction détaillée du plan avant que les Commissions de Modernisation aient délibéré, on aurait fait quelque chose d'illogique et d'irréaliste.

J'ajouterai, que, comme il est de règle constitutionnelle, le double examen par le Parlement devra être précédé par un double examen par le Conseil Economique et Social, et que celui-ci sera précédé par un double examen par le Conseil Supérieur du plan. Alors, je dirai volontiers, pour ceux qui regrettent l'insuffisante démocratisation de nos procédures, que nous atteignons vraiment ainsi les limites de la démocratie utile, et que si nous allions plus loin, nous arriverions à une démocratie verbale au détriment de l'efficacité de l'action, et par conséquent au détriment du peuple lui-même.

Cependant, pour la démocratisation du plan, d'autres demandes sont formulées au niveau des régions, dont je ne dirai pas grand chose parce que la participation des forces démocratiques est liée à des problèmes de structure administrative dont l'étude vient d'être confiée à l'un de nos Ministres d'Etat.

Au niveau des secteurs, au contraire, je peux peut-être vous dire un mot de la position de la question. Les organisations syndicales ouvrières souhaitent voir leur rôle renforcé dans les Com-

missions de Modernisation. J'ajoute que je le souhaite comme elles. Elles se heurtent à la difficulté qu'éprouvent les syndicats ouvriers à déléguer dans les Commissions des représentants suffisamment nombreux et suffisamment avertis. Il n'en est pas moins vrai qu'une organisation syndicale, a délégué près de deux cents représentants dans les Commissions et groupes de travail du plan. Je pense en tout cas que cette difficulté n'est que transitoire et qu'elle pourra être progressivement surmontée, par l'effort que nous ferons pour simplifier les travaux du plan, la lutte contre un perfectionnement abusif, mais aussi par la poursuite et l'accélération de l'effort de formation des syndicalistes qui a déjà été entrepris.

J'ajouterai que, plutôt que de viser une sorte de représentation proportionnelle dans des commissions qui ne votent pas et dont le rôle n'est pas de départager une majorité et une minorité, mais bien plutôt de dégager une vue commune sur l'avenir d'une branche, il me paraîtrait intéressant de renforcer le rôle des syndicats en leur confiant la présidence de certaines de ces commissions. Peut-être cette suggestion pose-t-elle un problème; car il n'y a pas d'association, surtout à un niveau de responsabilité (non de décision, il est vrai, mais d'avis), sans qu'on accepte une responsabilité morale c'est-à-dire, sans une limitation du pouvoir de contestation. Ainsi, il semble qu'il y ait un problème et pour les syndicats un choix à faire. Je pense, d'ailleurs, que les formules françaises sont suffisamment nuancées pour que ce choix n'ait pas un caractère déchirant.

A côté de la démocratie formelle, il y a la démocratie réelle, qui s'exerce, d'une manière quasi-biologique, par des mécanismes compensateurs. En France, où le rôle des partis s'est momentanément affaibli, je suis frappé par la multiplication des rencontres, des colloques, des séminaires et par la renaissance des sociétés de pensée. Il y a là un mouvement compensateur qui se produit. Je ne sais pas quel sera son avenir, mais je le considère avec grande sympathie et grand intérêt.

C'est pourquoi, je vois le signe le plus certain de la démocratisation du plan dans les discussions, les approbations, et naturellement les critiques, dont il est l'objet à tous les niveaux de l'opinion. Depuis l'été dernier, il a fait l'objet de quatre ouvrages de qualité, publiés en France. D'autres sont en préparation, dont un est rédigé en anglais et sera

publié à l'intention du public britannique. De petites brochures ont été éditées sur le plan par des milieux populaires ou patronaux. Les articles de journaux ou de revues ne se comptent plus, la radio et la télévision lui consacrent des émissions.

Le planificateur que je suis est à l'écoute de tout ce qui se dit de la sorte, et plus encore peut-être, à l'écoute de ce qui se murmure, car il sait, comme l'a dit un poète philosophe, que ce sont les idées venues sur des pieds de colombe qui dirigent le monde.

*
**

Je voudrais maintenant conclure en quelques mots sur les rapports entre planification et démocratie. La démocratie agit sur la planification en la soumettant à une procédure ouverte où les plus hautes instances économiques et politiques ont tour à tour la parole. On approche ainsi peu à peu, de la planification par le peuple. Evidemment ce n'est pas la planification directe par des dizaines de millions d'individus, mais vous savez que, sauf les cas de referendum, la voix du peuple s'exprime par diverses formes de représentation. En même temps, et ce n'est pas moins important, la planification réagit sur la démocratie. Elle réagit sur elle en l'aidant à prendre conscience de ses fins, en lui ouvrant le domaine immense des acti-

vités économiques, en lui apprenant à tirer à chaque instant le meilleur parti des ressources de la collectivité, en lui enseignant enfin les interdépendances qui font que le sort de chacun est lié au destin de tous.

Le plan est ainsi un instrument de progrès et une école de civisme pour tous ceux qui y participent directement ou indirectement.

Et s'il m'est permis, dans un dernier mot, de rêver un court moment, un rêve qui n'est encore que celui de quelques uns, mais qui sera peut-être bientôt celui de beaucoup, et peut-être un jour, celui de la majorité, pourquoi ce qui est vrai à l'échelle de la nation ne serait-il pas vrai à l'échelle de l'Europe ? Une programmation européenne ne serait-elle pas le meilleur moyen pour nos pays, pour nos deux pays, et je dirai pour nos six pays, et un jour pour nos sept ou huit pays, non seulement de nous assurer contre les risques économiques d'une libéralisation sans rivages, mais plus encore de prendre conscience de notre unité et de dépasser nos contradictions.

La leçon que je tire de mon expérience, c'est qu'il y a quelque chose de plus important que d'avoir un plan, c'est de faire un plan. Car c'est en construisant en commun leur avenir que les hommes surmontent le mieux leurs divisions.

