

# Le secteur public au service de la politique d'expansion en France

Pierre Maillet

Volume 40, Number 1, April–June 1964

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002822ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002822ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Maillet, P. (1964). Le secteur public au service de la politique d'expansion en France. *L'Actualité économique*, 40(1), 5–39. <https://doi.org/10.7202/1002822ar>

# Le secteur public au service de la politique d'expansion en France

La France est un des grands pays industriels non planifiés où le secteur public tient une place importante. Cette situation donne au gouvernement des moyens d'action nombreux et variés pour agir sur l'activité économique.

D'autre part, depuis 1945, le gouvernement français poursuit délibérément une action en faveur de la croissance économique, action qui est pensée et préparée par le Commissariat au Plan de Développement économique et social (le premier plan date de 1946, le quatrième plan couvre la période 1962-1965).

L'objet de cet article est de montrer comment l'existence d'un important secteur public facilite cette politique de croissance.

\*  
\* \* \*

L'ampleur du secteur public a considérablement augmenté depuis une trentaine d'années sous deux influences : d'une part, le rôle économique de l'État s'est beaucoup développé, notamment avant la guerre par la prise en charge de la sécurité sociale et après la guerre par le développement des interventions économiques ; d'autre part, un grand mouvement de nationalisation avant et surtout juste après la guerre a créé un important secteur public industriel et commercial <sup>1</sup>.

---

1. Pour une description plus détaillée, cf. Pierre et Monique Maillet, *Le secteur public en France*, Presses universitaires de France, 1964.

En 1913 les dépenses budgétaires représentaient environ 9 p.c. du P.N.B. et le pourcentage restait du même ordre de grandeur après la première guerre mondiale ; par contre, en 1938, par suite des mesures sociales et économiques prises en 1936-1937, elles s'élèvent à 21.5 p.c. Après une augmentation temporaire pendant la guerre, elles sont égales depuis plusieurs années à un peu moins du quart du P.N.B. Sous réserve de fluctuations d'une année à l'autre en fonction de modifications de la politique économique du gouvernement, les dépenses de l'État se répartissent approximativement comme suit : dépenses civiles de fonctionnement, environ un quart ; dépenses militaires, un autre quart ; investissements de l'État, environ 20 p.c. ; enfin, transferts et interventions approximativement le tiers.

À côté des dépenses de l'État, il faut également tenir compte des dépenses des collectivités locales, départements et surtout communes (38,000 en France). Ces dépenses se partagent à peu près comme suit : environ un quart va aux dons d'assistance, un autre quart à l'entretien des routes et à divers investissements, le reste couvre les dépenses d'exploitation courante. Leur total est environ quatre fois plus faible que les dépenses de l'État, si bien que les dépenses de l'ensemble de l'administration sont équivalentes à 32 p.c. du P.N.B.

Le système de sécurité sociale a commencé vers 1930 à prendre une place importante en France, mais il s'est beaucoup développé depuis la seconde guerre mondiale. Actuellement les revenus reçus par les particuliers au titre des allocations familiales, de prestations pour accidents de travail, d'assurance vieillesse ou invalidité, d'assurance maladie, représentent environ le cinquième de leurs ressources totales.

La constitution d'un secteur public industriel et commercial résulte de deux mouvements de nationalisation : le premier, juste avant la guerre, était provoqué par le désir du gouvernement de contrôler plus étroitement soit des entreprises bénéficiant de subventions, soit des entreprises travaillant directement pour la défense nationale. La constitution de la S.N.C.F. regroupant toutes les compagnies ferroviaires correspond au premier cas ; la nationalisation des entreprises aéronautiques, au second. Au contraire la seconde vague d'après-guerre fut inspirée par une conception économique beaucoup plus précise, visant à mettre sous le contrôle direct de l'État les grands secteurs de base de l'économie. Actuellement les entreprises et services publics sont concentrés dans cinq grands secteurs principaux : il s'agit tout d'abord du secteur

de l'énergie où nous trouvons les Charbonnages de France, l'Électricité de France et le Gaz de France, qui disposent de monopoles en ce qui concerne la production de charbon, la production et la distribution d'électricité et de gaz ; l'industrie pétrolière appartient essentiellement au secteur privé, bien que le Bureau de Recherche des Pétroles, organisme gouvernemental, ait eu une très grande importance dans le démarrage et le succès de la recherche pétrolière en Afrique du Nord et au Sahara, ainsi que dans une moindre mesure sur le territoire métropolitain. Enfin, le Commissariat à l'Énergie atomique assure les études fondamentales et la construction de prototypes nucléaires, les centrales nucléaires devant, au contraire, être construites et gérées par l'Électricité de France.

Le domaine des transports est, lui aussi, dominé par les entreprises publiques. Depuis 1937, comme on l'a vu, les chemins de fer sont, sauf quelques petites lignes insignifiantes, groupés au sein de la S.N.C.F., les transports urbains sont souvent le fait de régies municipales, les transports parisiens sont administrés par une régie autonome. Dans deux des plus importantes compagnies de navigation, la Compagnie générale transatlantique et les Messageries maritimes, l'État détient une participation supérieure à 70 p.c. du capital social ; il en est de même pour la Compagnie Air-France, beaucoup plus importante que les deux compagnies privées françaises U.A.T. et T.A.I. Seules la route et la navigation intérieure ressortissent aux entreprises privées ; cette dualité entre secteur privé et secteur public est d'ailleurs une source de difficultés sérieuses pour assurer une coordination satisfaisante des moyens de transport. Rappelons enfin pour mémoire que, comme dans la plupart des pays, la poste et les télécommunications (téléphone, télégraphe, radio) sont des services publics.

Dans le secteur des industries mécaniques, nous trouvons encore un certain nombre d'entreprises publiques, il s'agit essentiellement de la Régie Renault et de plusieurs sociétés de construction aéronautique ; toutefois, ici, ces entreprises sont en concurrence directe avec des entreprises du secteur privé tout à fait analogues pour la dimension et la nature des fabrications.

Enfin, dans le domaine des services, nous trouvons essentiellement les hôpitaux, un grand nombre de compagnies d'assurances, divers théâtres et les offices publics d'habitations à loyer modéré qui ont financé une part importante des logements construits depuis la guerre.

Le tableau I, qui donne pour environ 25 grands secteurs d'activité économique la part des entreprises et services publics dans la valeur ajoutée totale, montre que l'énumération précédente est incomplète ; il faudrait par exemple leur ajouter : dans les industries alimentaires, l'Office national interprofessionnel des Céréales, qui a notamment le monopole des transactions sur le blé ; dans l'industrie chimique, l'Office national industriel de l'Azote et le Service des Poudres ; dans les industries extractives, les Mines domaniales de Potasse d'Alsace ; etc.

Au total, la valeur ajoutée par les entreprises publiques, industrielles et commerciales représente environ 10 p.c. du P.N.B.

De même pour les banques et les institutions financières, le secteur public s'est constitué en deux fois, début du XIX<sup>ème</sup> siècle et 1945-46. Il comprend actuellement :

- la Banque de France, créée en 1806 et sur laquelle l'emprise du gouvernement s'est élargie, d'abord en 1936, puis par la loi de nationalisation en 1945, qui eut pour principales conséquences de transférer à l'État les actions de la Banque et de faire disparaître l'assemblée générale des actionnaires ;
- les quatre principales banques de dépôt nationalisées en 1945 ;
- la Caisse des Dépôts et Consignations, qui date de 1816 ; créée au début pour centraliser les fonds d'un certain nombre d'officiers publics, elle a reçu progressivement les disponibilités d'un grand nombre d'organismes d'épargne et de prévoyance, au point de devenir la principale des banques de dépôt françaises. La nature relativement stable de ses fonds lui permet de les employer pour partie à des prêts à long terme dont bénéficient principalement les collectivités locales, tout en apportant éventuellement son concours au Trésor public ;
- enfin, diverses institutions financières spécialisées soumises à un statut légal et dont les dirigeants sont nommés par l'État, tels que le Crédit Foncier et le Crédit National, qui jouent un rôle important pour contribuer au financement des investissements des entreprises.

On peut donner une indication complémentaire de la place du secteur public dans l'ensemble du pays par quelques chiffres synthétiques. Le secteur public emploie environ 1.2 million de personnes dans l'administration, 1.4 million dans les entreprises industrielles, commer-

SECTEUR PUBLIC ET POLITIQUE D'EXPANSION

ciales et bancaires ; au total, la part du secteur public est légèrement supérieure à 15 p.c. de la population active totale. Cette part est évidemment très différente suivant les activités : insignifiante dans l'agriculture, elle est d'environ 10 p.c. dans l'industrie, de la moitié dans les transports et les communications et près du tiers dans le secteur tertiaire (40 p.c. si on exclut le commerce). La valeur ajoutée par les

**Tableau I**  
**Le secteur public en France, en 1956<sup>2</sup>**

Activité	Place du secteur public dans chaque activité (en p.c. de la valeur ajoutée de chaque activité)	Répartition du secteur public entre les diverses activités (en p.c. de la valeur ajoutée du secteur public)
1. Agriculture, sylviculture, pêche ...	—	—
2. Industries agricoles et alimentaires	11.8	9.6
3. Combustibles minéraux solides ....	97.0	15.9
4. Pétrole et carburants .....	2.4	0.7
5. Electricité, gaz, eau .....	90.9	15.8
6. Extraction minerais, matériaux de construction et minerais divers ....	15.4	1.1
7. Production de verre, céramique et matériaux de construction .....	—	—
8. Industries chimiques, caoutchouc ..	2.8	0.8
9. Production de métaux .....	—	—
10. Industries mécaniques .....	2.7	1.8
11. Construction électrique .....	—	—
12. Automobiles et cycles .....	21.5	4.3
13. Construction navale et aéronautique	38.9	3.1
14. Industrie textile .....	—	—
15. Habillement .....	—	—
16. Cuir et peaux .....	—	—
17. Bois et ameublement .....	—	—
18. Papier et carton .....	—	—
19. Presse et édition .....	1.3	0.2
20. Industries diverses .....	—	—
21. Bâtiment et travaux publics .....	—	—
22. Transports et télécommunications ..	63.5	38.8
23. Commerces divers .....	0.3	0.3
24. Hôtels et restaurants .....	—	—
25. Services divers .....	23.0	7.1
26. Sociétés immobilières, de courtage, etc. ....	8.0	0.5
27. Professions libérales et assimilées ..	—	—
Toute l'économie .....	9.8	100.0

2. Voir : *Les Comptes de la Nation*, volume I : *Les méthodes*, ministère des Finances 1960.

entreprises publiques représente environ 10 p.c. du produit national. Si nous retenons la définition de la comptabilité nationale pour évaluer la contribution des administrations, à savoir la valeur de la rémunération des fonctionnaires, le chiffre est de 9 p.c. ; au total le secteur public donne naissance à 18 p.c. du P.N.B. En ce qui concerne la formation des revenus, si nous prenons l'ensemble des salaires et traitements distribués par les administrations et les entreprises publiques, et les sommes redistribuées par les mécanismes de sécurité sociale, on aboutit à plus du tiers des ressources totales des ménages.

Enfin signalons avant d'y revenir longuement un peu plus loin, que le montant global des investissements pour lesquels le secteur public est maître d'œuvre, représente environ les deux cinquièmes des investissements totaux de la nation.

\* \* \*

L'élaboration de la politique économique à moyen terme est essentiellement l'œuvre du Commissariat au Plan. C'est en 1946, juste après la fin de la guerre, que fut créé le Commissariat général au Plan de Modernisation et d'Équipement; l'objectif de cet organisme était de préparer un ensemble de mesures destinées à permettre à l'économie française, durement éprouvée pendant la guerre, de redémarrer dans de bonnes conditions et, en même temps, d'entreprendre un effort de modernisation indispensable après dix années de crise où les investissements avaient été très faibles.

Le Commissariat au Plan est ainsi un organe relativement nouveau dans l'administration française. Il a été successivement rattaché à la présidence du Conseil, puis au ministère des Finances, et a pris peu à peu une place de première importance dans l'élaboration des décisions économiques du gouvernement. C'est un organisme très léger, où le nombre de fonctionnaires permanents est extrêmement réduit, environ une cinquantaine. Par contre, il associe à ses travaux un grand nombre de personnalités venant soit d'autres administrations, soit du secteur privé, chefs d'entreprises et ingénieurs ou spécialistes, et des milieux syndicaux. Ces personnalités extérieures (environ 4,000) sont réparties entre diverses commissions : d'une part, des commissions verticales par

grands secteurs de l'activité économique (énergie, sidérurgie, industries de transformation, agriculture, bâtiment, enseignement, etc.), d'autre part, des commissions horizontales vérifiant un certain nombre de grands équilibres ; mentionnons notamment la commission de la main-d'œuvre et la commission de l'équilibre économique et du financement. En définitive, les organes qui préparent le plan comprennent, d'un côté, deux équipes centrales : l'une au Commissariat général au Plan, l'autre à l'Institut national de la Statistique et des Études économiques (autrefois au Service d'Études économiques du ministère des Finances) ; de l'autre, l'ensemble des commissions qui viennent d'être indiquées.

La préparation du plan se fait très schématiquement de la façon suivante : les services centraux élaborent d'abord une première version tout à fait provisoire de ce que pourrait être le développement économique de la nation pendant les quatre années sur lesquelles doit porter le plan, avec généralement des indications plus sommaires sur une année lointaine destinée en quelque sorte à servir de toile de fond à l'ensemble des travaux de préparation du plan. Puis les commissions verticales se mettent au travail dans l'optique générale définie précédemment et examinent chacune les problèmes fondamentaux de leur secteur. C'est là l'occasion d'un dialogue extrêmement fructueux entre professionnels, fonctionnaires et syndicalistes ; les problèmes sont examinés avec beaucoup de compétence et la plupart du temps les échanges de vues sont larges, approfondis et francs. Le résultat des délibérations de ces diverses commissions se traduit sous forme de rapports et d'un certain nombre de résultats chiffrés. Ces résultats sont repris par les équipes centrales qui examinent si l'ensemble des perspectives élaborées par les diverses commissions sont bien cohérentes entre elles. Il s'agit, d'une part, d'une cohérence interne destinée par exemple à vérifier que les débouchés de la sidérurgie sont bien en harmonie avec les besoins de produits sidérurgiques exprimés par les industries utilisatrices ; il s'agit également d'un souci de cohérence plus large affectant quelques grands équilibres, qui conduit notamment à vérifier que la main-d'œuvre disponible sera utilisée en totalité, mais également qu'il n'y aura pas de pénurie de main-d'œuvre, et, d'autre part, à déterminer les mesures à prendre pour que les investissements prévus puissent être financés dans des conditions satisfaisantes.

Dans la mesure où ces premières vérifications de cohérence montrent certaines incompatibilités, le travail est renvoyé devant les commissions qui sont conduites à retoucher leurs estimations et, après un certain nombre d'échanges d'informations et de documents entre l'équipe centrale de synthèse et les commissions, on arrive finalement à une perspective d'ensemble cohérente et réalisable, qui est alors proposée au gouvernement, puis au Parlement et qui, après adoption, devient le Plan de Développement économique et social.

Contrairement à ce que pourrait faire penser la terminologie, le plan n'est pas un document impératif s'imposant à l'ensemble des entreprises du pays. En fait, pour l'ensemble du secteur privé, c'est simplement un document indicatif donnant une vue de ce que pourrait être le développement économique de l'ensemble du pays et permettant à chacun de mieux situer ses propres perspectives et ses propres intentions d'investissement vis-à-vis du développement probable des industries fournisseuses ou clientes ou, plus largement, de l'ensemble du secteur productif du pays. Le plan a un rôle normatif pour le gouvernement et pour les entreprises publiques. Ces dernières, comme nous le verrons plus loin, doivent présenter chaque année un programme d'investissement dont une notable partie est financée sur fonds publics par subventions et par prêts. Ce programme annuel doit être replacé de façon systématique dans le programme quadriennal ou quinquennal du plan. Enfin, pour le gouvernement proprement dit, le plan constitue un cadre dans lequel les ministères techniques doivent se situer pour préparer le budget annuel ; il constitue une indication précieuse pour le ministère des Finances et aide celui-ci à élaborer une politique à court terme qui s'insère dans une perspective à long terme aussi cohérente que possible, l'objectif final étant d'assurer le rythme de croissance le plus élevé en évitant des fluctuations à court terme.

Il nous reste enfin à dire un mot sur le choix des objectifs. Observons d'abord que, à chaque moment, les marges de manœuvre sont généralement assez limitées. Du fait de nombreuses contraintes, il est difficile de s'éloigner beaucoup de la politique antérieure, sauf éventuellement sur quelques points précis. Par contre, il est possible d'amorcer des tournants, ayant peu d'effets immédiats, mais susceptibles de profondes répercussions à long terme si on s'y tient avec persévérance.

Il y a enfin quelques cas où sont prises de grandes décisions, par exemple : en 1951, puis en 1956, lorsque furent signés le Traité de Paris créant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, puis les Traités de Rome donnant naissance au Marché Commun et à l'Euratom. Mais il faut ajouter que ces décisions historiques furent prises pour des motifs principalement politiques, sans qu'aient pu être évaluées de façon précise les diverses répercussions économiques.

Au lendemain de la libération, les bouleversements économiques et sociaux étaient trop profonds pour qu'on puisse avoir une claire conscience de la situation, deviner le cours de l'histoire, et s'efforcer de l'infléchir ou de l'accélérer. Dans les années qui suivirent, cette prise de conscience s'est peu à peu réalisée grâce aux travaux de ceux qu'on nomme « les experts » et qui patiemment, avec des moyens progressivement perfectionnés, replaçaient les projets gouvernementaux, les problèmes de certaines branches, dans un contexte d'équilibre national, puis de développement économique d'optimum, et maintenant de construction européenne. Sensibles à l'insuffisance d'objectifs économiques partiels, les économistes se sont posé des questions sur les choix politiques qu'ils impliquaient, et ils ont mis en évidence les options générales auxquelles se rattachaient les buts particuliers. Le progrès est très net de l'un à l'autre des quatre plans de modernisation, dans les rapports successifs de la Commission des Comptes de la Nation et dans les exposés des motifs de la Loi des Finances.

Il resterait une dernière étape à parcourir, consistant à faire trancher par le pouvoir politique les grandes questions. C'est un fait sociologique intéressant que cette préoccupation ait été manifestée avec le plus de force par ceux qu'on appelle parfois les « technocrates » et notamment par les responsables les plus directs de la préparation de la politique économique.

Certes, le vote du budget est depuis longtemps une prérogative du Parlement. Mais peut-on dire qu'on dispose véritablement du pouvoir de décision lorsqu'on est très insuffisamment informé des répercussions des mesures qu'on adopte ou de leurs alternatives ? Choisir en tirant à pile ou face est aussi choisir, mais ce procédé nous semble irrationnel. Lorsque le budget était simple, et les interventions de l'État très limitées, le Parlement choisissait véritablement en connaissance de cause. Depuis vingt ans, il n'en est plus ainsi. D'ailleurs, le budget annuel ne devrait plus être le document fondamental ; seul un programme pluri-

annuel est significatif et permet des décisions de grande portée. Or, jusqu'à maintenant, le plan a été soumis au Parlement et discuté par celui-ci après le début de sa période d'exécution. Mais le plus grave est surtout que le Parlement a été mis en face d'un seul texte harmonisé, dont il n'osait modifier une partie, car il n'avait pas les informations nécessaires pour apprécier les répercussions de changements éventuels sur le reste de l'édifice.

Aussi examine-t-on actuellement la possibilité de présenter au Parlement, avant la préparation du plan et non plus après, diverses esquisses différant sur quelques grands points : le taux de croissance, la durée du travail, l'ampleur des équipements collectifs, etc. Chaque esquisse formerait un tout cohérent et le pouvoir législatif dirait laquelle doit servir de base à la préparation du plan proprement dit. Une telle conception est séduisante ; il serait toutefois imprudent de se cacher les difficultés graves que rencontre sa mise en œuvre :

- techniquement, il est encore malaisé, en l'état actuel des informations statistiques, d'évaluer avec une suffisante précision les écarts entre les diverses esquisses (influence du taux d'investissement sur la croissance, répercussion sur la production horaire d'une réduction de la durée de travail, etc.) ;
- psychologiquement, il sera difficile d'empêcher le Parlement de ne pas choisir dans chaque esquisse ce qui lui convient, sans prendre pleinement conscience de l'incompatibilité de ces divers objectifs (le taux de croissance le plus élevé avec le temps de travail le plus court).

\* \* \*

En examinant par quels canaux l'existence du secteur public peut faciliter la réalisation des objectifs de croissance fixés par le plan, nous laisserons de côté les diverses actions du gouvernement sur l'évolution de la population par une politique familiale, ou sur la psychologie de la nation par une propagande en faveur de l'expansion économique, et nous mettrons l'accent sur les actions quantitatives. Nous serons ainsi amenés à parler de l'action sur les investissements, l'action sur la main-d'œuvre, l'action sur l'innovation, l'action par les prix et la fiscalité, enfin l'action régionale.

## SECTEUR PUBLIC ET POLITIQUE D'EXPANSION

Le secteur public peut agir sur l'ampleur et la répartition des investissements dans l'ensemble de l'économie de plusieurs façons : d'une manière directe dans la mesure où l'État et les entreprises publiques sont maîtres d'œuvre ; d'une manière indirecte par les effets induits des investissements précédents, et par une action sur le financement, qui influe les décisions d'investissement des chefs d'entreprise du secteur privé.

Le secteur public est maître d'œuvre pour un important volume d'investissements, représentant entre 35 et 40 p.c. des investissements totaux et près de la moitié des investissements productifs.

Le tableau II montre que ces investissements sont concentrés dans ce qu'on peut appeler la constitution de l'infrastructure, soit proprement économique, soit de caractère plus social. Ainsi le secteur public commande :

- a) environ 80 p.c. des investissements de l'énergie (en sont exclus le raffinage et la distribution de pétrole et une partie de la recherche) et des transports (en sont exclus les achats de véhicules utilitaires et donc une partie des bateaux) ;
- b) plus des trois-quarts des équipements culturels et sociaux (écoles, hôpitaux, etc.) ;
- c) les équipements administratifs proprement dits ;
- d) environ le tiers des travaux pour le logement et l'urbanisme.

Pour les investissements de l'État, la décision appartient aux gouvernements ou au Parlement, et l'ampleur des investissements peut être augmentée à volonté, sous réserve de dégager les possibilités de financement. Il en est sensiblement de même pour les collectivités locales, qui sont en principe maîtresses de leurs décisions d'investissement mais qui, en fait, sont largement contrôlées par l'État dans la mesure où celui-ci contribue au financement.

En ce qui concerne les entreprises publiques, la situation est plus nuancée ; en théorie, en France, les entreprises sont maîtresses de leurs décisions d'investissement, mais une part assez importante du financement est assurée par des prêts de l'État. Aussi, le montant des investissements décidés résulte-t-il d'une discussion qui a lieu chaque année entre les entreprises et l'administration. Un premier examen est effectué par les ministères techniques (industrie, travaux publics et transports,

Tableau II

## Financement des investissements réalisés en France, en 1961

(Classement par fonction et maître d'œuvre)  
(en milliards de francs)

	Fonds publics	Autres ressources					Équipement brut
	Total	Institutions financières	Crédits bancaires à moyen terme	Actions	Obligations	Solde des autres emplois et ressources	
<i>Agriculture:</i>							
Entreprises.....	0.9	1.9	0.2	0.1	—	1.8	4.9
État.....	—	—	—	—	—	—	—
Collectivités locales.....	0.6	0.7	—	—	—	—	1.3
TOTAL.....	1.5	2.6	0.2	0.1	—	1.8	6.2
<i>Énergie:</i>							
Entreprises privées.....	—	—	—	0.1	0.1	1.1	1.3
Entreprises publiques.....	3.6	0.1	— 0.1	—	1.1	1.7	6.4
TOTAL.....	3.6	0.1	— 0.1	0.1	1.2	2.8	7.7
<i>Transports:</i>							
Entreprises privées.....	0.1	—	—	—	—	1.2	1.3
Entreprises publiques.....	1.2	0.2	0.1	—	0.6	2.1	4.2
État.....	0.9	—	—	—	—	—	0.9
Collectivités locales.....	—	0.1	—	—	—	0.7	0.8
TOTAL.....	2.2	0.3	0.1	—	0.6	4.0	7.2
<i>Industrie, commerce, services:</i>							
Entreprises privées.....	0.6	0.8	0.5	2.2	1.5	10.7	16.3
Entreprises publiques.....	0.1	0.1	—	—	0.2	0.2	0.6
TOTAL.....	0.7	0.9	0.5	2.2	1.7	10.9	16.9
<i>Équipement culturel et social:</i>							
Entreprises privées.....	—	—	—	—	—	0.2	0.2
Entreprises publiques.....	—	0.1	—	—	—	0.5	0.6
État.....	1.0	—	—	—	—	—	1.0
Collectivités locales.....	0.7	0.4	—	—	—	—	1.1
TOTAL.....	1.7	0.5	—	—	—	0.7	2.9
<i>Logement et urbanisme:</i>							
Ménages (et soc. immobilières)....	0.7	1.0	0.7	0.2	—	7.5	10.1
HLM.....	2.1	0.3	—	—	—	—	2.4
État.....	—	—	—	—	—	—	—
Collectivités locales.....	0.4	0.8	—	—	—	0.2	1.4
TOTAL.....	3.2	2.1	0.7	0.2	—	7.7	13.9
<i>Équipement administratif et divers:</i>							
État.....	0.1	—	—	—	—	— 0.4	— 0.3
Collectivités locales.....	0.2	0.2	—	—	0.2	— 0.1	0.5
TOTAL.....	0.3	0.2	—	—	0.2	— 0.5	0.2
<i>Toute l'économie:</i>							
Ménages.....	0.7	1.0	0.7	0.2	—	7.5	10.1
Entreprises privées.....	1.6	2.7	0.7	2.4	1.6	15.0	24.0
Entreprises publiques.....	4.0	0.5	—	—	1.9	4.5	11.8
HLM.....	2.1	0.3	—	—	—	—	2.4
État.....	2.0	—	—	—	—	— 0.4	1.6
Collectivités locales.....	1.9	2.2	—	—	0.2	0.8	5.1
TOTAL GÉNÉRAL.....	13.2	6.7	1.4	2.6	3.7	27.4	55.0

etc.) et le Commissariat au Plan ; il s'agit d'abord de déterminer si les projets de développement des capacités des entreprises sont conformes au programme général de croissance économique qui constitue le Plan quadriennal de Développement économique et social (ce plan prévoyant par exemple la croissance des besoins d'électricité ou de trafic ferroviaire) ; il s'agit ensuite de vérifier la rentabilité des diverses opérations proposées (par exemple, pour la production d'électricité, de faire un choix entre centrales thermiques ou hydrauliques, pour les chemins de fer, de fixer les lignes à électrifier et celles à équiper en locomotives diesel). Enfin, le montant total des dépenses correspondant aux projets ainsi retenus est examiné par le ministère des Finances, en fonction des modalités prévues de financement de l'ensemble des investissements du pays pour l'année suivante. Il en résulte que le gouvernement exerce une influence assez importante sur le volume des investissements du secteur public, que ce soit, pour le moduler suivant la conjoncture, que ce soit surtout pour en fixer le montant au niveau qui a été estimé nécessaire pour permettre à l'économie d'atteindre le taux de croissance fixé par le plan.

Les investissements pour lesquels le secteur public est maître d'œuvre ont des répercussions sur l'ensemble de l'économie, et notamment sur les autres investissements, de deux façons différentes : d'une part, par une répercussion sur les fournisseurs de biens d'équipement, d'autre part, par un développement des secteurs de base qui sont la condition nécessaire du développement économique ; ceci est particulièrement important pour le développement régional.

Les investissements du secteur public se traduisent par des commandes aux industries mécaniques et électriques et aux activités de bâtiment et de travaux publics. Tout accroissement des investissements du secteur public, dans la mesure où le reste de l'industrie fournisseuse estime qu'il est durable, entraîne chez ces industries des décisions d'augmentation de leur propre capacité de production. Il s'agit là d'un effet très général, d'autant plus puissant que le programme d'investissements publics est assuré de plus de continuité ; cette continuité est garantie, notamment aux yeux du public, lorsque les moyens de financement nécessaires sont prévus suffisamment longtemps à l'avance. C'est une des raisons pour lesquelles les entreprises publiques ont fréquemment demandé des lois-cadres qui, en quelque sorte, engagent le gouvernement pour une période de plusieurs années.

Le secteur public peut faciliter le financement des investissements du secteur privé de trois façons différentes :

- a) directement en octroyant des prêts ou en facilitant des emprunts grâce à des bonifications d'intérêts ;
- b) en permettant aux entreprises d'augmenter leur marge d'autofinancement, notamment par le jeu de la fiscalité ;
- c) enfin en facilitant l'apport de ressources financières aux entreprises par une amélioration des divers circuits financiers.

L'action par des prêts ou des dons est évidemment le plus simple à concevoir. Effectivement, le gouvernement français a pratiqué depuis la deuxième guerre mondiale une politique systématique de prêts sur fonds publics à un certain nombre d'entreprises privées par le canal du Fonds de Développement économique et social (F.D.E.S.), qui dépend de la Direction du Trésor au ministère des Finances. Il a d'ailleurs, d'une façon générale, limité ces prêts à certains secteurs. Il s'agit d'abord de ceux à développer en priorité, pour éviter des goulots d'étranglement pour le reste de l'économie ; il s'agissait aussi de secteurs où le gouvernement, dans le cadre de sa politique générale de lutte contre l'inflation, voulait limiter la hausse des prix et compensait par des prêts l'impossibilité pour les entreprises de disposer d'importantes marges d'autofinancement. Certains secteurs, tels que la sidérurgie, répondaient aux deux critères. La pratique de subventions pures et simples a également été mise en œuvre, notamment avec deux formules : l'une consiste pour le gouvernement à accorder à certaines entreprises des bonifications d'intérêts sur des emprunts émis auprès de banques, ce qui ramène ainsi pour l'entreprise le taux d'intérêt effectif à un niveau très inférieur à celui du marché. La seconde formule, liée à l'action régionale, consiste à donner à des entreprises qui s'installent dans certaines régions des primes d'équipement qui peuvent être fort importantes et atteignent dans certains cas 15 à 20 p.c. de la valeur de l'investissement effectué.

Une nouvelle procédure, qui synthétise divers moyens, a été récemment créée. Il s'agit de quasi-contrats. « L'État pourra s'engager à faciliter la réalisation à bonne date des opérations financières nécessaires à l'exécution du programme et à consentir, dans le cadre des textes actuellement en vigueur, certains avantages financiers. En contrepartie,

les industriels s'engageront à réaliser les programmes d'investissement, de recherche et de production qui auront été définis d'un commun accord. » Les avantages consentis comprennent des prêts du F.D.E.S., des subventions d'équipement, des subventions à la recherche technique et scientifique, etc.

La part des fonds publics servant à financer les investissements est ainsi très variable suivant les secteurs.

Pour l'agriculture, la contribution de l'État s'adresse à des opérations très différentes dont les principales sont l'amélioration de l'habitat rural, l'achat de matériel agricole, des équipements collectifs (adduction d'eau, électrification rurale, voirie, certaines opérations destinées à améliorer les techniques (remembrement, vulgarisation), enfin, certains grands aménagements régionaux. Dans la plupart des cas l'État intervient à la fois par des subventions et des prêts, tout au plus peut-on indiquer que la part de ces derniers est généralement plus forte lorsqu'il s'agit d'opérations à caractère directement rentable, malgré certains exemples en sens contraire comme la subvention de 15 p.c. à l'achat de matériel agricole.

Pour l'énergie, les opérations de caractère industriel sont financées uniquement à l'aide de prêts, les crédits budgétaires étant utilisés pour la recherche (recherches atomiques, recherches pétrolières et minières, recherches géologiques et minières), ainsi les dépenses du Commissariat à l'Énergie atomique sont financées pour leur plus grande part par des crédits budgétaires, mais également, et de plus en plus, par des prêts pour la participation à l'étude et à l'alimentation en matières fissiles des centrales nucléaires, pour les investissements miniers et pour certains investissements industriels, comme l'usine d'uranium-métal.

Pour les transports, les dépenses d'infrastructure sont réalisées par les administrations, sauf pour les chemins de fer ; par contre, les améliorations d'infrastructure de la S.N.C.F., en particulier l'électrification, sont assurées normalement par des prêts auxquels l'État ne contribue que d'une façon modique, mais c'est ici tout particulièrement le lieu de mentionner que l'État peut intervenir de façon prépondérante par des voies indirectes, en l'occurrence par la fixation des tarifs.

Enfin, pour l'industrie et le commerce, la contribution des fonds publics est très modique si on exclut le règlement des dommages de guerre qui vont s'amenuisant et doivent disparaître assez prochainement. Il s'agit essentiellement de prêts. Certains sont destinés à aider

l'équipement de certaines industries pour lesquelles l'extension de capacité de production est jugée d'intérêt national et qui ne pourrait pas obtenir autrement les ressources suffisantes ; d'autres sont consenties aux petites et moyennes entreprises, les dotations étant accordées à des établissements de crédit spécialisés ; d'autres, enfin, doivent favoriser la conversion, la spécialisation, l'accroissement de productivité des entreprises, ainsi que la décentralisation industrielle et le développement régional. Dans ce dernier cas, il peut s'agir soit de prêts, soit de primes spéciales d'équipement aux entreprises industrielles qui créent ou développent des installations dans certaines zones reconnues critiques.

En définitive, l'État contribue au financement des investissements des entreprises, d'une part, dans l'agriculture qui, du fait de la taille souvent très modique des exploitations, éprouve des difficultés à trouver à l'extérieur des moyens de financement et où sont nécessaires un certain nombre d'équipements collectifs bénéficiant simultanément à plusieurs exploitations ; d'autre part, dans les secteurs de l'énergie et des transports où prédominent des entreprises nationalisées.

Dans certains cas, le montant global des sommes que l'État consacre à ce financement est fixé indépendamment du programme d'investissement des entreprises, ou du moins sans que celui-ci soit contrôlé par l'État ; c'est en gros le cas de l'agriculture. Pour les entreprises nationalisées au contraire, les sommes attribuées par l'État sont destinées à couvrir les différences entre un montant global d'investissement fixé en accord avec lui et le total des ressources que l'entreprise peut se procurer autrement. Le cas des entreprises de l'industrie est intermédiaire, l'État participant à l'élaboration du plan d'investissement, mais la décision définitive restant à l'entreprise quant au montant global de son programme ; l'on a vu d'ailleurs que la contribution au financement des investissements des entreprises privées de l'industrie est extrêmement modique. Mais, comme on l'a déjà dit, à cette action directe s'ajoutent les impulsions indirectes, fort puissantes.

Au total, comme on le voit au tableau II, les fonds publics ont, en 1961, financé environ 7 p.c. des investissements des entreprises privées, 40 p.c. de ceux des entreprises publiques, et 25 p.c. des investissements totaux.

Si on veut prendre une vue d'ensemble de la part du secteur public

dans les investissements de la nation, il ne faut pas additionner sans précaution le pourcentage par lequel il est maître d'œuvre (40 p.c.) et celui financé par fonds publics (25 p.c.), car il y aurait plusieurs doubles emplois ; si on élimine ceux-ci et qu'on ajoute aux opérations pour lesquelles le secteur public est maître d'œuvre le financement par fonds publics du secteur privé, on arrive à environ 45 p.c.

L'idée d'agir sur les investissements par la fiscalité est classique ; on le retrouve à la fois dans de nombreuses déclarations gouvernementales et dans les souhaits exprimés par les chefs d'entreprise ou leurs associations représentatives. Deux formules sont particulièrement courantes : l'une consiste à modifier le taux d'imposition des bénéfices, avec l'idée qu'une réduction de ce taux permet d'augmenter le montant du bénéfice direct dans l'entreprise, et qui peut soit être distribué aux actionnaires, soit augmenter la marge d'autofinancement de l'entreprise. L'autre agit sur le montant des recettes déductibles au titre des amortissements ; c'est toute la procédure des amortissements accélérés qui permet à l'entreprise de considérer comme coût de production aux yeux du fisc un montant d'amortissement particulièrement élevé au cours des premières années de fonctionnement des investissements. Ainsi, la méthode de l'amortissement dégressif, introduite dans le système fiscal français en 1959, admet une dépréciation des immobilisations de 50 p.c. pendant le premier tiers de leur durée, et 60 p.c. pendant la première moitié. A vrai dire, on peut se demander si de telles mesures, et notamment la première, ne rentrent pas dans le cadre de l'action conjoncturelle plutôt que dans celui de l'action à long terme. Il est en effet vraisemblable qu'une modification de taux, qu'il s'agisse de l'impôt sur les bénéfices, ou des montants déductibles pour amortissement, a un effet pendant l'année ou les quelques années qui suivent cette modification, et que le gouvernement peut ainsi disposer là d'un moyen de régulation conjoncturelle. Par contre, il n'est pas du tout certain que, à long terme, l'existence de taux différents se traduise par une différence sur le montant des investissements. On observe souvent, en effet, dans la plupart des entreprises d'une branche industrielle un certain consensus, à un moment donné, sur des niveaux « normaux » de la marge de bénéfice ou de la marge d'autofinancement, et une modification de la fiscalité dans un sens ou dans l'autre peut avoir pour effet d'entraîner un changement dans le prix de vente qui permet de rétablir ce niveau normal. Ce n'est que lorsque la pression de la concurrence

extérieure est susceptible d'empêcher ces adaptations qu'une modification de la fiscalité est susceptible d'avoir un effet durable.

Dans la mesure où l'État ne peut prêter que s'il emprunte de son côté, on peut se demander si l'État ne donne pas d'une main ce qu'il est amené à reprendre de l'autre, en d'autres termes, si pour prêter aux entreprises il ne réduit pas l'offre de capitaux sur le marché financier auquel les entreprises auraient pu s'adresser directement.

C'est ici le lieu de dire quelques mots sur les circuits de financement. Les deux sources d'épargne sont les ménages et les entreprises. Mais les ménages n'acceptent de placer à long terme qu'une partie de leur épargne et désirent garder le reste sous une forme liquide (billets, dépôts à vue) ou rapidement mobilisables (par exemple Bons du Trésor à quelques mois) ; de plus, à une époque donnée, ils sont plus attirés par certaines formes de placement à long terme que par d'autres.

L'État et le secteur public peuvent alors transformer des épargnes à court terme en placements à long terme, opération que des banques privées ne peuvent se permettre de pratiquer à grande échelle, mais qui est possible pour des institutions financières du secteur public et pour le Trésor.

Ainsi, en 1960, les ménages ont augmenté de 13.9 milliards leurs encaisses monétaires et leurs dépôts à court terme, notamment dans les caisses d'épargne, alors qu'ils n'ont prêté que pour 3 milliards à long terme (actions et obligations). Ces disponibilités à court terme ont été largement transformées en prêts à long terme par les institutions financières et le Trésor.

Ainsi, les institutions financières ont reçu 5.5 milliards de dépôts à court terme (dont 3.8 pour la Caisse des Dépôts en provenance des caisses d'épargne) et 5.9 milliards à partir d'emprunts à long terme, et ont en contrepartie consenti environ 13 milliards de prêts à long terme. De même le Trésor a, au cours de la même année, collecté 7.7 milliards à court terme, auxquels s'ajoutait un excédent des ressources courantes sur les dépenses courantes de l'État de 1.9 milliard ; il a remboursé 24 milliards d'emprunts à long terme (notamment à l'étranger) et a consenti 6.6 milliards de prêts à long terme.

L'importance relative de ces chiffres varie évidemment d'une année à l'autre, mais, depuis quinze ans, le rôle du Trésor et des institutions financières du secteur public pour mettre des épargnes à court terme,

## SECTEUR PUBLIC ET POLITIQUE D'EXPANSION

en définitive assez stables, à la disposition du financement des investissements, a été très important.

Il faut enfin souligner à côté de cette action sur le volume global des investissements, une influence, probablement plus forte, sur la répartition de ce volume global ; d'une part, répartition entre investissements immédiatement productifs (dans l'industrie, l'agriculture), investissements productifs à terme (écoles) et investissements sociaux (logements, hôpitaux, locaux culturels, etc.) ; d'autre part, répartition des investissements productifs entre les divers secteurs d'activité.

Depuis quelques années on accorde une grande importance à la formation de la main-d'œuvre comme facteur de développement économique. Sous l'effet de la concurrence politique entre les grandes puissances industrielles, États-Unis et U.R.S.S., et en cherchant à analyser les causes de la croissance économique, on a été amené à mettre l'accent sur la nécessité de la formation professionnelle de la population. Il faut mentionner également que le rythme des découvertes techniques semble s'amplifier fortement depuis une quinzaine d'années, rendant caduques des connaissances même approfondies acquises 15 ou 20 ans auparavant. Enfin, le développement des procédés de production de plus en plus mécanisés, l'automatisation, donne une importance de plus en plus grande aux techniciens de toute sorte. Aussi, l'urgence de la formation professionnelle de la population se fait-elle sentir avec de plus en plus de vigueur.

Cette formation doit être donnée à plusieurs niveaux :

- a) il faut tout d'abord donner aux jeunes qui vont quitter l'école une formation assez poussée pour leur permettre d'entrer dans une profession avec des connaissances suffisantes ;
- b) il faut former un nombre de techniciens et d'ingénieurs en quantité suffisante pour mettre en œuvre les nouvelles techniques de plus en plus complexes ;
- c) il faut enfin assurer la mise à jour des connaissances des ouvriers qualifiés, des techniciens, des ingénieurs au fur et à mesure du progrès technique.

Le souci de répondre à la première nécessité a conduit le gouvernement français à reculer l'âge limite de la scolarité. C'est également pour cela que le quatrième Plan de Modernisation a accordé une im-

portance toute particulière aux programmes d'investissement de l'Éducation nationale et lui a donné une place prioritaire parmi les investissements nationaux.

Le second souci peut être caractérisé par les projets d'évolution des différentes facultés. Alors que pour l'année 1960-1961 il y avait dans les diverses facultés françaises environ 200,000 étudiants, on escompte qu'il y en aurait environ 500,000 six ans plus tard, et le quatrième plan a prévu le développement des universités existantes et la construction d'un nombre important de nouvelles universités ou d'établissements de formation supérieure.

Le troisième souci a jusqu'à maintenant donné lieu à fort peu de réalisations. Il est certain qu'il s'agit là d'un problème relativement nouveau. Jusqu'à ces dernières années l'ingénieur, qui avait fait des études solides jusqu'à l'âge de 23-25 ans, pouvait se contenter de se tenir au courant de quelques développements en lisant la littérature professionnelle et trente ou quarante ans après la fin de ses études il était encore tout à fait capable de comprendre les nouvelles techniques qu'il était amené à mettre en usage, sauf dans quelques activités très particulières. On a actuellement le sentiment très net que la situation a complètement changé et que, 20 ans après sa sortie d'école, un ingénieur qui n'a pas fait un gros effort pour se maintenir au courant de l'évolution de sa technique et des techniques connexes est fréquemment dépassé. Le même phénomène peut être observé au niveau des techniciens. Il s'agit là d'un problème extrêmement important : si on veut que les nouvelles découvertes techniques puissent être mises en œuvre dans les délais les plus rapides, il est indispensable de disposer du personnel nécessaire. Il est également souhaitable, sur un plan humain, qu'il n'y ait pas de coupure entre les diverses générations et que les hommes de 50 ans puissent comprendre pleinement leurs jeunes collègues. Pour ce faire, il sera indispensable de mettre au point sur une large échelle des procédures de « recyclage » des ingénieurs, recyclage qui ne peut probablement pas être fait à l'aide de quelques cours du soir ou de quelques conférences, mais qui, dans un grand nombre de cas, nécessitera le passage pendant plusieurs semaines ou quelques mois, dans des centres d'étude. Il y a là un rôle nouveau extrêmement important que pourrait exercer l'université si elle en prend conscience assez tôt et si elle sait à temps mettre en œuvre toutes les réalisations nécessaires. Sinon, l'opération devrait être prise en main au niveau des

entreprises et des professions elles-mêmes, et ce serait probablement fâcheux à la fois pour l'université, qui perdrait une précieuse occasion d'avoir des contacts étroits avec l'industrie, et pour l'industrie elle-même dont ce n'est pas le rôle direct de former ses cadres.

En ce qui concerne la main-d'œuvre, un dernier élément doit être souligné comme susceptible d'influer sur le progrès technique, c'est la mobilité de la population et la bonne adaptation professionnelle de l'ensemble de la population active aux emplois offerts.

L'innovation se fait en deux étapes : tout d'abord, la recherche fondamentale et la recherche appliquée au stade du laboratoire permettent de découvrir de nouvelles techniques de production plus productives que les précédentes et de nouveaux produits qui peuvent remplacer avantageusement des produits déjà existants, ou rendre des services nouveaux. La seconde phase consiste à transposer dans le domaine industriel ces découvertes de laboratoire, c'est-à-dire à dépasser le stade du prototype pour arriver au stade de la production industrielle. L'intervention du secteur public est fort différente à la fois dans les modalités et dans son efficacité sur les deux stades du processus d'innovation.

En ce qui concerne le stade de la recherche, le quatrième plan présentait la situation en France en 1960 de la façon suivante :

« Schématiquement, on peut distinguer trois secteurs d'activité :

- le premier secteur groupe les laboratoires des facultés, des autres grands établissements universitaires, l'ensemble de l'infrastructure du C.N.R.S. et de nombreux instituts et organismes publics de recherche placés sous la tutelle des ministères. Il compte 15,000 chercheurs et techniciens, auxquels il faut ajouter plus de 5,000 professeurs de l'enseignement supérieur partagés entre les tâches d'enseignement et de recherche ;
- le second secteur comprend essentiellement l'organisation de recherche militaire : laboratoires des armées, bureaux d'études et des prototypes, une partie des recherches du Commissariat à l'Énergie atomique ;
- enfin, le troisième secteur de recherche comprend les laboratoires des entreprises privées ou nationalisées, les centres de recherche professionnels, les sociétés de recherche sous contrat. À titre indicatif, il est possible de chiffrer l'effectif de son personnel scientifique à 50,000 personnes (chercheurs, techniciens, employés).

Les dépenses de fonctionnement et d'équipement ont à peu près été en 1960 :

- de 700 millions de NF pour le premier secteur ;
- de 450 millions de NF pour le second secteur.

Le secteur privé et assimilé dépense vraisemblablement une somme équivalente au total des deux autres, aidé pour une fraction par les contrats d'origine militaire qui s'appliquent essentiellement à des marchés de caractère industriel, mais qui comportent inévitablement une part de recherche.

Le chiffre total ainsi obtenu paraît d'environ moitié moindre que le chiffre équivalent pour la Grande-Bretagne ou l'Allemagne.

Pour porter remède à ce retard, il est prévu qu'au cours du quatrième plan, les investissements de recherche du secteur public civil, base fondamentale pour les autres, seront doublés... ».

Les chiffres donnés ci-dessus montrent que la part actuelle du secteur public est approximativement égale à la moitié de l'ensemble des dépenses de recherche dans toute l'économie. Il est certain que ce secteur pourrait augmenter de façon appréciable sa contribution à l'effort de recherche, soit en finançant lui-même dans ses propres laboratoires des projets, soit en finançant des projets dans des laboratoires privés. Cette politique serait d'autant plus nécessaire que la France verse chaque année à l'étranger des sommes importantes (40 millions de dollars en 1960) au titre de redevances de fabrication (notamment dans le secteur chimie, des appareils de précision, de la mécanique, de l'électronique, de l'industrie du lait).

En ce qui concerne le passage au stade industriel des découvertes de laboratoire, le problème principal est le raccourcissement des délais fréquemment observés entre la découverte proprement dite et son application à un échelon véritablement industriel. Ce délai est couramment de l'ordre de plusieurs années et peut atteindre et parfois dépasser 10 ou 12 années (on connaît même des exemples de découvertes de laboratoires qui ne sont passées à un stade de production en grande série qu'après un délai de plus de 20 ans, tel est le cas de la pénicilline découverte avant 1930 et fabriquée à grande échelle seulement un quart de siècle plus tard). Ces délais ont de multiples causes : il faut d'abord choisir entre la multitude des découvertes qui sont faites chaque année, celles qu'il est véritablement intéressant de mettre en service. D'autre

part; le remplacement de techniques de production actuellement en vigueur par de nouvelles techniques plus perfectionnées n'est intéressant que si le gain est suffisamment élevé pour justifier la mise au rebut d'installations relativement modernes et qui pourraient encore fonctionner pendant de nombreuses années; il est certain qu'il y a un équilibre à trouver entre un renouvellement trop lent des techniques et un renouvellement trop rapide qui risque de provoquer un gaspillage d'investissement.

Il faut mentionner, d'autre part, l'inertie des hommes, aussi bien des chefs d'entreprise que des ingénieurs et du personnel qui seront chargés de mettre en œuvre les nouvelles techniques; dans la mesure où celles-ci sont relativement révolutionnaires, ou du moins présentent des modifications importantes par rapport à celles qu'on utilise couramment, leur mise en œuvre nécessite un effort d'adaptation de la part du personnel, et ceci suppose donc un effort d'éducation et de mise à jour des connaissances du personnel sur laquelle nous avons déjà insisté dans la section précédente. Enfin, il se peut que les nouveaux produits ne satisfassent pas le goût actuel du public ou ne le satisfassent qu'après une certaine préparation qui peut demander un certain délai. Il existe donc une série de raisons tout à fait valables au point de vue économique pour que les nouvelles découvertes, procédés de production ou produits eux-mêmes, ne soient pas immédiatement transposées du laboratoire à l'usine. Par contre, il existe également des raisons beaucoup moins valables sur le plan de l'intérêt économique; lorsqu'une industrie dispose d'un certain monopole ou lorsqu'il est possible d'organiser une entente entre les principaux producteurs, ceux-ci peuvent avoir intérêt à utiliser complètement leurs installations avant de les modifier ou à chercher à saturer le marché d'un produit avant de lancer un produit d'une qualité légèrement supérieure.

Enfin, il faut mentionner un dernier élément de frein à la propagation des innovations: l'insuffisance d'information. Certaines découvertes ne sont mises en œuvre qu'après un long délai parce que les intéressés n'en prennent connaissance que tardivement.

Le rôle du secteur public peut être important notamment en ce qui concerne la réduction des inerties; rappelons ce qui a été dit plus haut à propos de la formation de la population active et soulignons que toute mesure susceptible d'améliorer l'information permettrait d'accé-

lérer grandement la propagation des innovations techniques et, donc, d'accélérer le rythme du progrès technique.

A côté de cette action générale, il y a lieu de mentionner un certain nombre des cas plus spécifiques où le secteur public lui-même a une action directe et délibérée sur le progrès de ses propres fournisseurs. Ce fut ainsi notamment, en France, le cas de l'Électricité de France et de la S.N.C.F. qui poussèrent les entreprises de construction électrique à limiter leur production à un petit nombre de types de matériel, de façon à pouvoir produire chaque type en quantité plus importante et, donc, obtenir des baisses de prix de revient souvent substantielles ; les entreprises étaient en même temps invitées à une certaine spécialisation entre elles. Bien entendu, cette politique peut être dangereuse dans la mesure où elle risquerait de donner aux constructeurs électriques un certain pouvoir de monopole, mais ce risque est fortement atténué par le fait que les entreprises publiques constituent un client particulièrement important, qui dispose donc d'un pouvoir de rétorsion important en ce qui concerne le niveau des prix. Cette politique délibérée a conduit l'industrie de la construction de gros matériel électrique en France à des concentrations et des spécialisations qui se sont révélées extrêmement précieuses au moment où l'entrée dans le Marché Commun a mis l'industrie française en concurrence beaucoup plus poussée avec ses partenaires des autres pays de la Communauté. L'industrie du matériel électro-domestique, qui n'était pas soumise aux mêmes pressions, est restée beaucoup plus dispersée et beaucoup plus vulnérable à la concurrence extérieure.

L'action sur les fournisseurs peut prendre également la forme d'une incitation au progrès technique. Un exemple particulièrement net est fourni par l'industrie nucléaire. La construction de réacteurs nucléaires à grande puissance destinés à la production d'électricité a nécessité d'abondantes recherches en matière chimique et en matière métallurgique, car il était nécessaire de disposer d'alliages résistant à des températures élevées dans des conditions qui n'étaient pas courantes jusque-là. De même, la nécessité de mettre au point des procédés de commande absolument automatiques et fonctionnant avec une très grande garantie de sécurité, a provoqué dans l'industrie électronique un grand nombre de progrès qui, ensuite, ont pu être utilisés dans d'autres activités et ont certainement donné une grande impulsion au développement de l'automatisation. Il est donc certain que la décision des pouvoirs

publics de développer à une cadence rapide l'industrie nucléaire en France a eu des répercussions extrêmement importantes sur un grand nombre d'autres industries et les progrès ainsi faits ont pu servir pour une série d'applications fort éloignées de l'industrie nucléaire.

De même, la recherche de pétrole démarrée par le gouvernement français au lendemain de la seconde guerre mondiale et poursuivie à une cadence assez intense entre 1950 et 1960, a eu une répercussion favorable sur un certain nombre d'industries mécaniques produisant le matériel de forage, puis les installations de transport.

De même, enfin, les programmes de recherche spatiale, notamment aux États-Unis, ont donné un puissant coup de fouet à un grand nombre d'activités au premier rang desquelles il faut citer les industries électroniques et, là encore, une série de découvertes et de mises au point techniques, financées par la recherche spatiale, ont pu avoir ensuite des applications dans le reste de l'industrie.

On peut concevoir deux grands types de politique des prix des entreprises publiques ; dans le premier cas on recherche un système de prix qui soit aussi neutre que possible, dans le second, au contraire, on emploie délibérément une politique de prix à la poursuite de certains objectifs qui peuvent être soit des objectifs généraux, soit des objectifs particuliers d'ampleur limitée.

La recherche d'une certaine neutralité s'est manifestée en particulier pour deux entreprises : l'E.D.F. et la S.N.C.F. L'Électricité de France ayant succédé à un grand nombre d'entreprises distinctes qui fixaient leurs prix d'une manière relativement indépendante, s'est vue dans l'obligation d'assurer une certaine harmonisation sur l'ensemble du territoire ; et à cette occasion elle a essayé d'élaborer un tarif dont les bases économiques soient aussi satisfaisantes que possible ; l'idée générale était que les tarifs de l'électricité doivent être neutres, ce qui devrait conduire à une tarification au coût marginal de développement. Ainsi furent élaborés successivement un « tarif jaune » qui n'a pu être appliqué et un « tarif vert » qui a reçu un début d'application pour les fournitures haute tension ; la réforme s'est faite en deux étapes : tout d'abord les industriels étaient libres de garder l'ancien tarif ou de choisir le nouveau, puis ce dernier est devenu obligatoire.

En ce qui concerne la S.N.C.F., le système de prix en vigueur avant la deuxième guerre mondiale était très largement un système ad

*valorem* ; cet état de choses était la résultante d'une longue histoire, cette formule de tarif ayant été adoptée lorsque les chemins de fer disposaient assez largement du monopole du transport, le concurrent principal, la voie d'eau, n'étant susceptible de transporter que certaines catégories de marchandises bien définies ; on sait que la disparition de ce monopole consécutive aux vigoureux essors des transports routiers de marchandises et de voyageurs après 1920 a eu pour résultat une perte de trafic pour la S.N.C.F. ; admissible en période d'expansion cette situation est devenue insupportable au moment de la grande crise, d'où les mesures de coordination autoritaires par restriction quantitative du trafic routier. À partir de 1932, parallèlement d'ailleurs à ce maintien autoritaire des parts relatives des divers modes de transport, la S.N.C.F. a cherché à atténuer les répercussions fâcheuses pour elle de sa tarification en amendant celle-ci. Un décret de novembre 1949 est venu accentuer cette tendance en posant le principe que les tarifs devaient être en harmonie avec le prix de revient ; comme aucune définition précise n'était donnée pour ces derniers, la politique à suivre pouvait continuer à faire l'objet de certaines discussions ; néanmoins la S.N.C.F. a procédé à une réforme de son tarif qui a eu pour effet de rapprocher l'éventail des prix de vente de celui des prix de revient. Une seconde réforme a pris effet en 1963 ; elle s'engage beaucoup plus hardiment dans l'application du même principe, en nuancant les tarifs de marchandises suivant les itinéraires et les caractéristiques du chargement.

De ces deux exemples importants il ne faudrait pas déduire que la politique systématique du gouvernement est en faveur de la neutralité des prix relatifs ; de fait, il existe un grand nombre de cas où, pour des raisons qui vont maintenant être mentionnées, le gouvernement a décidé la fixation de certains prix particuliers.

Il s'agit d'abord d'*objectifs particuliers*. Ainsi, on peut songer à utiliser les prix des services publics pour infléchir la localisation de certaines activités, par exemple, en favorisant le développement de régions jugées insuffisamment développées et en freinant le développement d'autres régions dans lesquelles on estime que la concentration industrielle est trop forte. Un exemple d'une telle action est fourni par la tarification du gaz de Lacq, dans le Sud-Ouest de la France, où un rabais de 1 centime par mètre cube sur le prix national (soit environ 15 p.c.) est accordé aux entreprises qui viendraient s'installer dans la

région. De même, certains tarifs ferroviaires ont été fixés avec des objectifs analogues.

On peut aussi chercher à favoriser certaines activités ; ainsi la pratique de tarifs ferroviaires particulièrement bas pour les engrais agricoles a été depuis longtemps un moyen visant à favoriser l'agriculture ; plus récemment, le maintien du prix du coke à un niveau relativement bas a constitué une aide à la sidérurgie.

D'une manière plus générale, on peut utiliser la fixation des prix des entreprises publiques pour favoriser ou freiner l'utilisation d'un produit, soit que celui-ci soit précisément élaboré par ces entreprises, soit que dans son prix de revient les achats de ces entreprises représentent une part assez élevée.

Nous retrouvons pour la fiscalité la même dualité d'attitude possible : recherche d'un système fiscal aussi neutre que possible ou emploi conscient du système fiscal pour atteindre certains objectifs. L'évolution en France depuis une dizaine d'années se fait dans la voie d'une simplification, d'une neutralité de principe et de certaines actions spécifiques.

Le souci de simplification se traduit par la suppression de certains impôts de faible rendement ; il reste encore beaucoup à faire dans cette direction, en abandonnant une série d'impôts créés pour atteindre certains objectifs aujourd'hui périmés ou qui tirent leur origine de difficultés financières temporaires, et en uniformisant les assiettes et les taux.

L'objectif de rentabilité fiscale était à la base de la réforme remplaçant, en 1954, les taxes sur le chiffre d'affaires par la taxe à la valeur ajoutée (T.V.A.). Le principe de celle-ci est de prendre comme assiette de l'impôt la valeur ajoutée à chaque stade de production et de transformation, au lieu de prendre comme auparavant le chiffre d'affaires. Le premier avantage est que le montant total de l'impôt supporté par un produit fini est indépendant de la succession des entreprises qui l'ont transformé : qu'il s'agisse d'une seule entreprise intégrée ou d'une série d'entreprises qui effectuent chacune une partie de la transformation, dans la mesure où la valeur ajoutée totale est la même, l'impôt est le même, alors qu'avec une imposition sur le chiffre d'affaires, on a dans le second cas une superposition d'impôts. Le second mérite économique de cet impôt est que, si le taux est uniforme pour toutes les activités et tous les produits, sa perception n'entraîne pas — ou guère

— de modifications dans les techniques de production employées ; par suite, toute modification de taux devrait, après délai d'adoption suffisant, conduire à un relèvement à peu près uniforme de tous les prix <sup>3</sup>.

Enfin, le désir d'exercer des actions spécifiques est à l'origine de certaines particularités du système fiscal. Ainsi, même après l'introduction de la T.V.A., le gouvernement a entendu continuer à taxer plus ou moins lourdement certains produits. C'est le cas de taux réduits (de 6 ou 10 p.c.) pour un grand nombre de produits alimentaires ayant subi une transformation industrielle, pour les produits énergétiques (combustibles solides, liquides ou gazeux, électricité) à l'exception des carburants soumis à une fiscalité exceptionnelle, pour certains produits employés par l'agriculture (engrais, produits antiparasitaires). Par contre, un taux majoré frappe ou a frappé tout un ensemble de produits considérés comme étant plutôt de luxe (ce taux était ramené de 25 à 23 p.c. pour certains produits si l'ensemble de la profession intéressée exécutait certains engagements pris en matière d'exportation).

Nous avons également eu plus haut l'occasion de mentionner en faveur des investissements diverses mesures fiscales, telles que le régime fiscal des amortissements, auxquelles on peut ajouter le régime de faveur (loi de 1957) pour les dividendes versés à certaines actions de numéraire nouvelles ou le régime fiscal particulièrement favorable de certaines sociétés immobilières conventionnées (loi de 1958).

La concentration de l'industrie dans quelques parties du territoire, région parisienne, Nord et Est, région lyonnaise, les inégalités de niveau selon le département, le développement plus rapide des régions les plus développées, l'hypertrophie de la région parisienne, ont conduit les pouvoirs publics à se préoccuper de cette situation et à tenter de promouvoir un développement plus harmonieux de l'ensemble du territoire national. Le problème n'est d'ailleurs pas spécial à la France ; en Italie l'opposition beaucoup plus grande entre le Nord industriel et en plein développement et le Midi, très en retard à tous les points de vue (y compris notamment l'éducation) et dont l'industrialisation

---

3. Les avantages économiques de ce système sont tels que la Commission de la Communauté économique européenne en prône la généralisation à tous les pays du Marché commun.

progressent lentement ; l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni connaissent des disparités importantes entre régions et se préoccupent de les atténuer.

C'est en 1955 que le gouvernement français a mis en place toute une série de mécanismes destinés à lutter contre l'inégalité géographique. Il s'agit, d'une part, de certaines mesures négatives, visant à freiner l'essor industriel de la région parisienne, notamment en soumettant à l'autorisation préalable l'extension ou la création d'établissements d'une certaine importance. Il s'agit surtout de mesures positives, constituant autant d'incitations à l'installation d'industries dans les régions les moins développées.

La création d'activités nouvelles ou le développement des entreprises existantes peuvent être favorisés par l'existence d'une infrastructure satisfaisante, qu'il s'agisse des terrains, des voies de communication, des établissements scolaires, des logements, des foyers culturels, etc. Dans tous ces domaines, aussi bien l'État que les collectivités locales peuvent intervenir. Pour l'acquisition de terrains industriels et leur aménagement par les collectivités locales (départements et communes), les chambres de commerce ou les sociétés d'économie mixte, une aide est accordée sous forme de prêts à bas taux d'intérêt par le Fonds national d'Aménagement du Territoire ou la Société centrale pour l'Équipement du Territoire (filiale de la Caisse des Dépôts).

Les aides directes aux entreprises revêtent des formes diverses :

- primes spéciales d'équipement, attribuées aux entreprises qui s'installent dans certaines zones. La définition de ces dernières a évolué. On a d'abord défini 34 zones critiques, puis on a défini 8 zones spéciales de conversion, enfin un décret de 1959 a permis d'attribuer « coup par coup » des primes à certaines localités. Cette dernière procédure s'est amplifiée, alors que 5 zones seulement bénéficient depuis 1961 du régime forfaitaire. Dans ces zones, le taux de la prime est de 15 à 20 p.c. ; ailleurs il va de 1 à 20 p.c., en fonction de la situation économique de la localité intéressée et de l'opération en cause ;
- prêts. Ceux-ci, particulièrement importants il y a quelques années, ont diminué depuis que le marché financier s'est élargi ;

- aide à la formation professionnelle des ouvriers embauchés lors d'opérations de conversion ou de décentralisation ;
- aide complémentaire des collectivités locales qui, en particulier, cherchent à attirer des industriels en leur cédant des terrains nus ou équipés ou en donnant en location des usines nouvellement construites à leurs frais ;
- garantie donnée par l'État à des emprunts émis par des sociétés de développement régional.

On aurait enfin pu songer à utiliser des prix de certaines entreprises publiques pour influencer le développement régional ; notamment les tarifs de transports ferroviaires de marchandises ou d'électricité pourraient être des moyens efficaces. Comme on a déjà eu l'occasion de le remarquer, sauf cas particulier, les pouvoirs publics ont toujours refusé en France de s'engager dans cette voie, et cette attitude procède d'une conception économique qui nous semble très sage : à vouloir manipuler tous les prix et les écarter des coûts correspondants, on empêche tout calcul économique sérieux et on risque de conduire à des gaspillages graves pour la collectivité. Ainsi, une baisse des tarifs ferroviaires en-dessous des coûts entre Paris et la Bretagne ou la Vendée apporterait peut-être un certain stimulant à l'industrialisation de ces régions, mais celle-ci risquerait de porter sur des activités grosses consommatrices de transport, qui entraîneraient ainsi pour la collectivité une charge évitable en localisant ces industries lourdes autre part et en se limitant à des industries légères dans l'ouest ; il est beaucoup préférable d'agir de façon directe par des prêts ou même éventuellement des subventions de première installation.

La portée et l'effet des mesures énumérés plus haut sont très difficiles à juger. De 1955 à 1961, l'État a attribué 479 prêts (220 millions de francs) et 690 primes spéciales (205 millions) ayant permis la création de 85,000 emplois nouveaux. Mais ces chiffres n'ont qu'une valeur relative. D'un côté, il se peut que certains de ces emplois auraient été créés même en l'absence d'aide. À l'inverse, ils ne représentent que les emplois directement liés au concours financier en question ; or, dans bien des cas, les réalisations initiales ont été suivies d'autres, soit par extension des programmes initiaux, soit par « effets induits », les entreprises nouvelles suscitant des activités annexes, industrielles ou commerciales.

\*  
\*   \*  
\*

Quelle a été l'efficacité de la politique française de croissance ? Observons d'abord que la croissance économique a été assez rapide et relativement régulière depuis une quinzaine d'années. Ainsi, de 1950 à 1962, le taux moyen a été de 4.3 p.c. pour le produit national et de 6.4 p.c. pour la production industrielle. Ramenés aux chiffres par tête de travailleur, les taux précédents sont inférieurs d'environ 0.5 p.c. Comparée à celle des autres pays, cette croissance peut être considérée comme satisfaisante ; certes, parmi les grands pays industriels on observe des taux plus élevés en Allemagne et en Italie qui disposaient d'importantes réserves de main-d'œuvre, au Japon, où le niveau atteint est sensiblement plus bas ; par contre, le taux français est supérieur à celui des États-Unis, du Royaume-Uni, du Canada ; il est sensiblement égal au taux moyen de la Communauté économique européenne.

Mais dans quelle mesure ces résultats sont-ils dus aux mesures exposées précédemment ? Nous n'avons pas l'ambition de répondre complètement à cette question, car elle supposerait une compréhension des mécanismes de la croissance que les économistes sont malheureusement encore loin d'avoir, même si d'appréciables progrès ont été faits ces dernières années. Mais nous voudrions présenter un certain nombre de remarques susceptibles de fournir au moins des éléments de réponse partiels.

Dans l'exposé précédent, consacré aux moyens d'intervention, le nombre de pages consacrées à chaque moyen reflète assez bien l'importance relative de ces moyens dans l'action menée depuis plus de dix ans par le gouvernement français. Il est certain que l'effort principal a porté, surtout au début, sur la création de capacités de production là où s'observaient, ou là où étaient à craindre des goulots d'étranglement. Mais dès le début s'est manifesté aussi un souci de modernisation ; au début, le Commissariat au Plan était intitulé « de modernisation et d'équipement ». Il faut toutefois reconnaître que les moyens de cette modernisation faisaient surtout appel à l'investissement, plus qu'à la recherche scientifique et à l'éducation, dont l'importance fondamentale n'a été mise en lumière et prise en considération que depuis quelques années. Cet accent mis sur l'investissement était-il justifié ?

Pour répondre à cette question, il faut d'abord se souvenir de

l'état de l'économie française au lendemain de la seconde guerre mondiale. Cette économie avait été éprouvée par dix ans de stagnation économique et quatre années d'occupation militaire. De 1930 à 1939, en effet, l'économie française a subi les effets de la grande crise mondiale, qui a frappé moins brutalement et moins sévèrement que dans d'autres pays, mais plus longuement ; la production n'avait pas retrouvé avant-guerre son niveau record de 1929, et pendant dix ans les investissements ont été faibles, parfois inférieurs au strict renouvellement ; puis la guerre de 1939-1940, quatre années d'occupation et les opérations militaires de 1944-1945 ont achevé de désorganiser l'appareil productif du pays. En 1945, les capacités de production étaient très inférieures à celles de 1939 et faisaient appel dans la plupart des cas à des techniques vieilles ; de plus, la recherche scientifique appliquée et la recherche technique, peu poussées entre 1930 et 1940, avaient été encore plus en veilleuse jusqu'en 1944.

La situation était donc tout à fait différente de celle qui prévalait, non seulement au Canada et aux États-Unis, mais même aussi en Grande-Bretagne. Enfin, quinze années de stagnation ou de recul de la production avaient émoussé l'esprit d'entreprise et étouffé la mentalité expansionniste.

Le recours principal à l'investissement se justifiait alors largement. En 1945, la reprise de la production était gênée ou même rendue impossible par certains goulots d'étranglement. La mise à la disposition de l'économie d'énergie, d'acier, de ciment, de moyens de transport en quantités suffisantes était la condition nécessaire d'une expansion des autres industries, ce qui justifiait que l'élargissement des capacités de production, dans ces secteurs largement touchés par la guerre, constituât le premier effort. D'autre part, la modernisation des installations existantes, l'incorporation de techniques plus modernes que les industriels français étaient allés observer à l'étranger, notamment aux États-Unis et au Canada, dans des « missions de productivité », ne pouvaient se faire que par des investissements destinés, soit à renouveler des installations vétustes, soit à moderniser des usines existantes, soit même à créer des usines nouvelles faisant appel aux techniques les plus modernes. Et comme le marché des capitaux était complètement désorganisé après la guerre, l'organisation de la sélection des investissements prioritaires et du financement de ceux-ci était une tâche urgente. D'où l'ha-

bitude prise de considérer l'action sur les investissements comme un instrument fondamental de la politique de croissance.

À cela s'est ajoutée pendant plusieurs années la croyance, développée par de nombreux économistes, notamment anglo-saxons, que l'investissement était le facteur principal de la croissance. L'importance donnée aux analyses globales de type keynésien, le recours à des schémas de comptabilité nationale où sont repris les flux observés, mais où ne peuvent apparaître les mécanismes de croissance de la productivité, la vogue de petits modèles simples — et au fond excessivement simplistes — du genre de ceux qu'ont développés Harrod ou Domar, tout cela a tendu à donner de la croissance une vision déséquilibrée.

Que l'investissement soit un chaînon obligé de la croissance, cela est évident. C'est par lui que se matérialise le recours à de nouvelles techniques, qu'il s'agisse de la modernisation d'installations existantes, du remplacement d'appareils par d'autres plus modernes ou d'une conception différente, ou enfin de la création de nouvelles unités de production. Mais l'erreur commence lorsqu'on croit qu'un supplément d'investissement est indéfiniment capable d'accélérer la croissance ; il n'en est rien. Il semble bien que l'effort annuel d'investissement, compte tenu de l'état de la technique, était tel que la rentabilité marginale du capital était de l'ordre de 7 à 9 p.c. ; c'est dire que le passage de 18 à 19 p.c. de la part du P.N.B. consacré à l'investissement aurait relevé le taux de croissance de moins de 0.1 p.c.<sup>4</sup> Par contre, il est certain qu'un effort d'investissement notablement plus faible aurait empêché d'incorporer aussi rapidement le progrès technique ; par rapport au taux observé de 18 p.c., les effets d'une variation de deux points en plus ou moins auraient été tout à fait dissymétriques.

Comme on l'a vu plus haut, la contribution de l'État au financement des investissements a certainement joué un rôle important pour permettre à ceux-ci d'atteindre le niveau qu'ils ont eu. Si l'on observe

---

4. Des vues analogues ont été exprimées pour leur pays par Odd Aukrust dans « Investissement et expansion économique » (*Revue de la mesure de la productivité*, février 1959) et Edward-F. Denison dans *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternative Before US* (*Supplementary Paper*, n° 13, publié par le Committee for Economic Development, 1962). Le phénomène avait été analysé théoriquement par M. Allais dès 1946, dans *Économie et Intérêt*, mais sur un modèle d'économie statique qui fut complètement négligé par les promoteurs d'une politique d'expansion. L'erreur sur le rôle de l'investissement était courante il y a quelques années lors de l'élaboration de programmes pour les pays sous-développés ; un progrès de la pensée se manifeste depuis peu, peut-être comme conséquence de graves échecs pratiques.

que la rentabilité marginale était couramment supérieure à 8 p.c., on peut penser que ce niveau était tout juste suffisant et donc que l'effort gouvernemental était indispensable <sup>5</sup>.

La concentration de l'effort sur l'investissement était ainsi justifiée tant que la France était relativement en retard au point de vue technique et pouvait bénéficier — parfois d'ailleurs au prix d'achats de brevets ou de redevances assez coûteux — de l'expérience d'autres pays, notamment de l'Amérique. Au fur et à mesure que le retard se comblait, la nécessité de développer la recherche scientifique et technique devenait impérieuse. La prise de conscience de cette nécessité n'est venue que lentement et trop tardivement ; néanmoins, le tournant est maintenant pris correctement ; mais aussi bien dans le domaine de l'éducation que dans celui de la recherche, les retards se rattrapent lentement, car les mesures prises ne portent leur fruit qu'avec des délais assez longs.

Pour terminer, il faut enfin souligner le rôle du plan, à la fois comme instrument d'information et comme lieu de confrontation des projets, l'un et l'autre favorisant la cohérence des décisions. D'une part, il donne à l'ensemble des agents économiques une vue cohérente du développement possible, voire même probable, de l'économie du pays, et ceci permet à chacun de ces agents de prendre ses décisions en étant mieux informé, si bien qu'en définitive l'harmonisation des diverses décisions individuelles a beaucoup plus de chances d'être assurée. Ceci est valable aussi bien pour les décisions des entreprises de développer certaines productions que pour les diverses décisions du gouvernement, qui se matérialisent par l'ampleur et la structure du budget annuel.

D'autre part, le fait de préparer, ou plus exactement de faire préparer par tout un ensemble de gens responsables des décisions économiques un document où on recherche comment pourrait avoir lieu un développement économique du pays aussi rapide que possible, a indiscutablement pour effet de répandre dans l'ensemble de la nation

5. Cette conclusion semble certaine si on se place dans le système économique général en vigueur en France depuis 1945. Par contre, on peut s'interroger sur les mérites comparés de ce système économique et d'autres ; notamment, des pays voisins ont fait un effort d'investissement égal ou supérieur au nôtre, avec des incitations de l'État moins fortes ; c'est le cas de l'Italie et surtout de l'Allemagne. Nous pensons personnellement que le système qui a effectivement fonctionné en France était, dans ses grandes lignes, le meilleur, compte tenu du climat politique et psychologique ; mais nous reconnaissons que cette affirmation mériterait d'être démontrée et nous ne connaissons pas d'études sérieuses tentant d'administrer cette démonstration.

un esprit systématique d'expansion économique. Du fait même de l'organisation des commissions du plan, la rue de Martignac devient un lieu de confrontation de tout un ensemble de personnes qui ne se verraient certainement pas d'une façon aussi fréquente, et qui ne procéderaient pas à des échanges de vues aussi larges et aussi objectifs. C'est véritablement le mérite du Commissariat au Plan d'être parvenu à réunir dans des commissions communes des industriels, des fonctionnaires, des syndicalistes et de leur faire exposer, aux uns et aux autres, leurs vues avec une très grande franchise<sup>6</sup> ; bien entendu, les débats sont souvent très animés, les points de vue restant parfois opposés même jusqu'à la fin des discussions ; mais même dans ce cas le résultat est loin d'être négligeable, car chacun a mieux appris à connaître et à comprendre le point de vue des autres et, à long terme, la tendance à un rapprochement de tous ces points de vue est manifeste, pour le plus grand bien de l'expansion économique.

Pierre MAILLET,  
*directeur des Études Économiques,  
 Communauté européenne du  
 charbon et de l'acier.*

---

6. Il faut noter un fait sociologique propre à la France et favorable à une telle procédure : de nombreux chefs d'entreprises privées ont passé plusieurs années de leur vie dans la fonction publique, soit dans les corps techniques (mines, ponts, aéronautique, armement, etc.), soit dans les administrations financières ; c'est notamment le cas de nombreux dirigeants de la sidérurgie, de la chimie, de certaines industries mécaniques, des banques. Le dialogue est alors facilité avec les fonctionnaires. En contrepartie, cette origine commune isole peut-être parfois l'ensemble des chefs d'entreprises et des fonctionnaires des représentants des syndicats ouvriers.