

Les incidences de la planification sur les structures de l'État

Maurice Croizat

Volume 42, Number 1, April–June 1966

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1003202ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1003202ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Croizat, M. (1966). Les incidences de la planification sur les structures de l'État. *L'Actualité économique*, 42(1), 5–37. <https://doi.org/10.7202/1003202ar>

Les incidences de la planification sur les structures de l'État

Dans les pays capitalistes, l'idée d'une planification souple de l'économie ne soulève plus les querelles de jadis entre les libéraux et les partisans d'une intervention de l'État. Ce climat favorable s'explique sans doute par le caractère modeste des transformations opérées par la planification sur les structures économiques des pays qui ont tenté cette expérience depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. En particulier il a apaisé les craintes de ceux qui ne voulaient pas s'engager sur « la route de la servitude » et qui dénonçaient dans des épîtres retentissantes le dirigisme au nom de la liberté ¹.

Certes, dans le contexte de l'époque, la planification pouvait apparaître comme une technique révolutionnaire capable de bouleverser le régime économique existant. On doit admettre aujourd'hui les limites de cette entreprise qui a beaucoup servi le capitalisme en lui donnant une nouvelle vigueur et une plus grande efficacité.

Ainsi s'explique la bienveillance des libéraux, pour cette expérience qui a respecté la libre entreprise. Seules les forces de gauche dénoncent la timidité avec laquelle on a utilisé cette technique d'orientation de l'économie.

De ce fait les oppositions idéologiques ont beaucoup perdu de leur intensité. Cet apaisement, peut-être relatif, a facilité une analyse plus sérieuse des implications de la fonction planificatrice. Plus particulièrement il a permis de prendre conscience des incidences

1. En particulier J. Rueff, *L'ordre social*, Paris, Genin 1949, ainsi que *L'Épître aux dirigistes*, 1949.

de la planification au niveau des institutions administratives et politiques de l'État.

À ce sujet l'expérience française est des plus significatives. Les difficultés soulevées par son application, les solutions apportées, constituent autant de références pour un pays qui serait tenté d'entreprendre une expérience identique². Des colloques qui se sont déroulés, des études qui ont été publiées ces dernières années, il apparaît que les structures mises en place pour l'élaboration d'une planification indicative doivent circonscrire trois types de conflits à différents niveaux de la prise de décision. Ces conflits résultent des caractères que présente le plan en tant que décision.

— Impératifs, en ce qui concerne le secteur public de l'économie, les objectifs contenus dans le plan doivent commander les activités de l'administration. Mais pour obtenir l'adhésion des départements ministériels, la coordination de leur politique, il est nécessaire d'imaginer au niveau de l'appareil étatique une solution institutionnelle satisfaisante. Celle-ci doit permettre d'imposer un arbitrage aux conflits qui sont susceptibles de s'élever entre les responsables de l'administration économique, tant au niveau de l'élaboration que de l'exécution du plan.

— Indicatif en ce qui concerne le secteur privé de l'économie, le plan, pour avoir une certaine efficacité, doit convaincre les agents de l'économie de respecter ses objectifs. L'association des catégories socio-professionnelles de la nation est un moyen capable d'assurer une exécution consentie à défaut d'une exécution forcée du plan. Cependant, cette procédure ne doit pas se traduire par un détournement de la décision au bénéfice d'un groupe économique dominant. La structure mise en place doit donc permettre que les tensions entre groupes privés et représentants de l'État n'aboutissent pas à négliger l'intérêt général au profit d'intérêts privés.

— Enfin la planification aboutissant à une décision politique fondamentale, le parlement, représentant de la nation, doit la sanc-

2. Cette étude a été entreprise à partir des exemples fournis par la planification française. Toutefois nous avons tenté de traiter les problèmes d'une manière générale, en faisant abstraction de leur dimension spécifiquement française. De cette façon nous espérons que cet article peut présenter quelque utilité pour le lecteur préoccupé avant tout par les problèmes québécois. Étant donné que l'on s'oriente dans la province de Québec vers une planification de type français, certains problèmes que devront résoudre les futurs planificateurs seront identiques dans leur nature à ceux que nous allons analyser.

tionner de son autorité. Mais étant donné l'incompatibilité de l'acte « plan » par rapport aux actes législatifs habituels, l'inadaptation actuelle du parlement pour contrôler la planification, des réformes sont nécessaires. Elles doivent permettre à la volonté politique des représentants de la nation de contrôler d'une manière effective l'œuvre des planificateurs.

Ceci constitue les trois dimensions de notre travail. Ce faisant, nous sommes conscients des schématisations et des dispersions qu'implique une telle démarche.

*
* * *

Au sein de l'appareil gouvernemental le plan est une décision importante dans la mesure où elle est impérative. En d'autres termes ce caractère signifie que les différentes missions, économiques, sociales, éducatives, culturelles, qui relèvent de l'administration sont accomplies en conformité avec les objectifs définis dans le plan. Or, pour toute décision importante, les départements ministériels loin d'être des rouages impersonnels et neutres se trouvent dans une situation de conflit. La planification définissant les activités du secteur public pour plusieurs années, son élaboration et son exécution suscitent des tensions qui rendent difficile la tâche des planificateurs.

En analysant tout d'abord la nature de ces conflits, nous pouvons ensuite présenter les différentes solutions institutionnelles susceptibles d'harmoniser les attitudes souvent contradictoires des ministères.

Ils ont pour origine, d'une part, le cloisonnement des administrations verticales entre elles, d'autre part, la prééminence du ministère des Finances dans l'élaboration de la politique gouvernementale.

De nombreuses études en sciences administratives³ ont montré les difficultés de coordonner l'activité des administrations verticales

3. En particulier l'ouvrage récent de B. Gournay, *Introduction à la science administrative*, A. Colin, Paris, « Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques », no 139, 1966, ainsi que : J.-D. Millett, « The Process and Organisation of Government Planning », in Hodgetts and Corbett, *Canadian Public Administration*, Macmillan, Toronto, 1960, page 76.

— celles dont la compétence s'étend à tous les problèmes d'un secteur déterminé (transports, agriculture, éducation, etc.) — dans la mesure où chacune d'elle tend à devenir une organisation autonome dans la gestion de ses services. Plusieurs raisons expliquent cette situation.

D'une manière générale toute administration incarne un des objectifs de l'action gouvernementale. Comme tout groupe humain une administration tend à s'identifier avec cet objectif qui devient ainsi une fin en soi. Ce qui signifie qu'elle considère son domaine de gestion comme un ensemble d'activités qu'elle doit développer au maximum. Pour ce faire chaque ministre essaye d'augmenter la capacité de ses services, les moyens dont il dispose, en personnel, en crédits, en pouvoir de décision, etc. Cette situation au sein du gouvernement n'est pas sans rappeler celle des organisations privées où chaque direction — financière, d'étude ou de personnel — considère ses activités comme fondamentales et tente d'influencer toute prise de décision générale en sa faveur. De la même manière, une prise de décision générale concernant l'ensemble de l'administration provoque l'opposition des différents ministères. À ce sujet on est tenté de dire que chaque ministre tend à se comporter comme le représentant d'un groupe de pression qui cherche à accroître l'influence de ses services dans l'État, à augmenter leur poids sur la marche des affaires de l'État⁴.

D'autres éléments renforcent cette autonomie des administrations, et plus particulièrement leur responsabilité vis-à-vis du public ainsi que leurs contacts fréquents avec les groupes d'intérêts agissant dans leur secteur de gestion.

L'opinion publique considère en général une administration comme responsable des prestations — tant en quantité qu'en qualité — que celle-ci doit fournir aux administrés. Cependant, cette attitude ne correspond que partiellement à la réalité administrative dans la mesure où les activités d'un département ministériel sont déterminées par des organismes (ceux qui sont chargés de la planification, du budget, de la gestion du personnel, etc.) extérieurs au

4. À ce propos, il est à noter que le ministre utilise quelquefois des méthodes identiques à celles des groupes d'intérêt : délégation auprès du premier ministre, appel à l'opinion par l'intermédiaire des *mass-media*. L'attitude de certains membres du cabinet québécois confirme assez souvent cette remarque.

ministère⁵. Ces organismes imposant un certain nombre de limitations à la liberté d'action des administrations, la responsabilité de gestion de celles-ci s'en trouve diminuée. Elle ne peut être établie qu'en considérant l'ensemble des activités des directions administratives et leur interférence. Pourtant, les agriculteurs, par exemple, tiennent le ministre de l'Agriculture pour seul responsable des défaillances de ses services. Aussi, étant donné cette attitude, chaque administration tend à revendiquer une autorité proportionnelle à sa responsabilité supposée. C'est-à-dire à disposer de l'ensemble des moyens — en personnel, en crédit, en pouvoir juridique — nécessaires à son action.

Enfin la tendance à l'autonomie des administrations est favorisée par un autre facteur : les contacts avec les groupes d'intérêts. Ces derniers constituent en effet la clientèle quotidienne et l'interlocuteur constant des services de l'administration verticale⁶.

Il en résulte qu'une assez large communauté de vues unit très souvent les deux interlocuteurs sur des problèmes essentiels. Toutefois, il ne faut pas exagérer la collusion qui peut exister entre eux. Comme le souligne M. Gournay : « Qu'il existe des phénomènes d'alliance entre les administrateurs des services techniques et leurs partenaires habituels n'est pas douteux. Mais ces alliances sont souvent limitées à quelques points précis et s'accompagnent fréquemment de désaccords sur des questions non moins essentielles, désaccords que l'on a trop tendance à minimiser. Si, par exemple, les responsables du ministère de l'Agriculture partagent souvent les vues des organisations professionnelles en ce qui concerne les prix, sur le problème de la vulgarisation agricole et du rôle respectif de l'État et de la profession à cet égard, il y a de longue date des divergences sérieuses entre les prétendus complices. »⁷

Bien que limitée, la collusion peut avoir pour conséquence d'accentuer les divergences de vues entre ministères. Ainsi il est fréquent, au cours des comités interministériels, qu'un ministre

5. H. Simon, D. Smithburg, V. Thomson, *Public Administration*, A. Knopf, New York, 1961, pages 280-294.

6. Souvent les organisations professionnelles ont aménagé leurs structures de façon à ce qu'il y ait coïncidence entre le découpage des services administratifs — locaux, régionaux, centraux — et leurs propres services.

7. B. Gournay, « Les Administrations verticales », in *Revue Économique*, vol. 13, 1962, page 929.

responsable d'une administration verticale défend, sur des points précis, des thèses plus proches de celles des groupes d'intérêts dominant son secteur d'activité que de celles de ses collègues. En conséquence, l'ensemble de ces facteurs provoque un cloisonnement des administrations verticales entre elles, et une situation de tension qui rend particulièrement difficiles les arbitrages et la détermination des intérêts communs.

Une des solutions pour arbitrer ces conflits a été d'instaurer la subordination des administrations verticales par rapport aux administrations horizontales — celles dont les activités s'étendent aux problèmes communs à tous les secteurs — plus particulièrement au ministère des Finances.

Cette prééminence se manifeste essentiellement par le contrôle financier qui s'exerce sur tous les projets des administrations. Leurs répercussions financières sont examinées pour le budget en cours, sous l'angle de l'accroissement des dépenses publiques ou de la diminution des recettes qu'ils peuvent entraîner. En général l'analyse des financiers se fait avec la préoccupation de contenir les dépenses et le souci de respecter les règles d'or de l'orthodoxie financière. De ce fait le ministre des Finances se trouve investi d'un pouvoir de veto implicite et d'arbitrage vis-à-vis des administrations verticales. Celles-ci ne peuvent prendre seules une décision. Tout dossier, à ce sujet, se trouve réexaminé par les services du ministère des Finances. Un tel contrôle sous l'angle financier de l'activité des administrations peut pratiquement limiter la liberté d'action de ces dernières⁸.

Mais cette solution au cloisonnement des administrations verticales a pour conséquence de créer une nouvelle situation de conflit entre le ministère des Finances et l'ensemble des administrations verticales.

Étant donné cette situation, la planification va poser un difficile problème d'organisation au niveau des institutions administratives. En effet, il faut tenir compte que le plan :

8. Selon une déclaration publiée dans *Le Monde* du 23 septembre 1962 le ministre de l'Éducation nationale, M. Sudreau, précisait que son ministère était en fait le subordonné des fonctionnaires financiers... et que depuis 15 ans en matière de construction scolaire « la rue de Grenelle et la rue de Rivoli ne sont pas parvenues à se mettre d'accord sur des règles de financement objectives et précises ». Rapporté par J. Meynaud, *Planification et Politique*, Lausanne, 1963.

— constitue le type de décision qui provoque les oppositions les plus vives entre administrations,

— que l'importance du ministère des Finances constitue une puissance dont il faut tenir compte tant pour l'élaboration que pour l'exécution du plan.

Il faut donc imaginer une structure capable d'harmoniser les attitudes des administrations au regard des objectifs du plan.

Bien des solutions peuvent être proposées. Il semble, cependant, qu'il n'y ait que deux possibilités, chacune étant susceptible de fournir diverses modalités d'application. Ces deux solutions de base que nous étudierons sont les suivantes :

— la planification peut relever d'un organisme administratif, un *staff*⁹ pour reprendre la terminologie américaine, fonctionnant en marge des administrations traditionnelles et rattaché directement au premier ministre. C'est ce dernier assisté de cet organisme de la planification qui assure les arbitrages nécessaires pour que l'exécution du plan soit effective dans le secteur public ;

— on peut concevoir également la création d'un ministère de la Planification, ministère horizontal, regroupant l'ensemble des services économiques et financiers et ayant la responsabilité de la politique économique du gouvernement. Les décisions fondamentales, le plan, le budget relèvent de ce ministère qui assure également la cohérence des actes des autres ministères avec ces décisions.

La première solution est celle qui a été retenue par la France¹⁰ et la province de Québec. En effet, le Commissariat général au Plan, le Conseil d'Orientation économique du Québec, présentent les caractéristiques du *staff* et répondent à des préoccupations identiques. Ces organismes ont pour fonction d'élaborer le plan selon les directives du gouvernement et ensuite d'en surveiller l'exécution.

Les moyens nécessaires pour l'accomplissement de ces fonctions résident dans ce que l'on peut appeler la compétence technique et diplomatique dont est investi ce type d'organisme. Sur le plan technique, par la qualité de son personnel et des travaux qu'il

9. Sur la notion de *staff* voir L.-D. White, « Staff and Auxiliary Agencies » in Hodgetts and Corbett, *op. cit.*, page 67.

10. P. Bauchet, *La Planification française*, Éditions du Seuil, Paris, 1962, pages 45-58 ; J. et A.-M. Hackett, *Economic Planning in France*, Harvard University Press, Cambridge, 1963, pages 37-49.

entreprend, par son rôle lors des différentes phases du processus de décision il est en fait l'organe des planificateurs. Ses membres permanents forment un corps de techniciens ne faisant pas carrière dans l'administration. Experts en méthodologie de la planification, en équipement urbain ou en décentralisation industrielle, leur compétence est le seul critère de leur nomination. Divers services techniques (tels le S.E.E.F. ou l'I.N.S.E.E. en France, le Bureau de la Statistique du Québec) relevant de ministres différents collaborent aux études essentielles aux différentes étapes de l'élaboration du plan :

- études préliminaires, prospectives, pour éclairer l'avenir à long terme et les choix du gouvernement ;
- détermination du cadre des travaux des commissions consultatives avec les catégories socio-professionnelles ;
- synthèse des travaux et ébauche définitive du plan précédant l'intervention finale du pouvoir politique.

Une fois le plan adopté, l'organisme de planification en surveille l'exécution. Grâce à ses représentants au sein des ministères, aux rencontres périodiques avec le secteur privé de l'économie, il peut présenter un rapport annuel d'exécution et conseiller le gouvernement sur l'adoption des mesures nécessaires.

Mais l'accomplissement de telles tâches serait difficile sans l'existence d'un pouvoir diplomatique auprès des différents ministères. En effet, de par ses fonctions, l'organisme de la planification est au point névralgique des conflits entre administrations. Pour le secteur public, le plan est dans une certaine mesure une synthèse, un aménagement des programmes propres à chaque administration dans les domaines économique, social et culturel (par exemple le programme pluriannuel de construction routière, plan d'équipement hospitalier, plan d'aménagement de la région métropolitaine, etc.). Ceux-ci doivent être ajustés les uns par rapport aux autres et intégrés dans le plan global de la nation. Cette délicate mission risque de provoquer l'hostilité des départements ministériels jaloux de leurs prérogatives. L'action de l'organisme de planification risque d'être annulée par leur résistance passive ou active. Aussi ce dernier n'a pas de pouvoir de décision mais un pouvoir diplomatique reposant sur l'information et l'influence. Il n'est pas compétent pour imposer

une obligation à une entreprise nationalisée mais il est présent à toutes les décisions gouvernementales dans le domaine économique et social. Ainsi, en France, le Commissaire Général est membre de droit du F.D.E.S., doté de larges compétences dans l'orientation et la répartition des investissements publics, des commissions interministérielles chargées de la politique économique nationale, enfin, il collabore avec les directions des différents départements ministériels à fonction économique. Cette large information lui permet d'être investi d'une sorte de « magistrature d'influence » vis-à-vis des différentes administrations. Il représente le point de vue du planificateur, les vues cohérentes du développement économique, les nécessités du plan, etc.

Si l'habileté diplomatique du commissaire est suffisante son organisme devient le lieu de réunion, neutre, où se rencontrent les directeurs administratifs pour confronter leurs vues.

Ainsi, cette fonction diplomatique consiste non à mener une politique d'autorité reposant sur des sanctions mais une politique de conciliation. Grâce à la qualité de ses travaux et à sa situation administrative hors de la hiérarchie traditionnelle, il peut être un médiateur qui impose un compromis acceptable. Si l'on en croit M. Bauchet¹¹, le Commissariat au Plan serait en France une table ronde pour les ministres, qui lui permet de jouir d'une influence croissante.

Pourtant, de nombreuses accusations se sont élevées contre cette solution du *staff*. La plus importante, et sans doute la plus valable, souligne que cette situation ne résoud pas le deuxième conflit entre administrations : la toute-puissance du ministère des Finances. En effet, l'autorité du *staff* paraît bien fragile et illusoire face à celle des Finances. Surtout si l'on tient compte du fait que le ministre des Finances détient avec le budget le principal moyen d'exécution du plan dans le secteur public. En particulier les investissements publics prévus dans le plan trouvent leur réalisation dans les budgets annuels. Or il n'existe aucune liaison organique entre le plan et le budget. Certes, comme le font remarquer des commentateurs de la planification française : « L'exécution du plan constitue un élément prioritaire dans les dépenses budgétaires. La discussion budgétaire

11. M. Bauchet, *op. cit.*, page 58.

porte sur la répartition de l'enveloppe globale entre les différentes années d'exécution du plan, sur les contributions à apporter aux enveloppes des différents ministères en fonction de leur consommation effective des crédits alloués ou de l'apparition de besoins nouveaux conduisant à des ajustements et, selon les mêmes principes, sur la répartition des crédits à l'intérieur de chaque ministère entre les différentes catégories d'équipement dont il a charge... »¹². Pourtant, malgré la collaboration entre le service du budget et l'organisme de planification, il n'existe aucune garantie que les investissements pluriannuels inscrits dans le plan auront un droit de priorité pour le ministère des Finances lors de l'élaboration du budget¹³.

Ceci est inévitable dans la mesure où, responsable de la stabilité financière et monétaire du pays, le ministre des Finances peut imposer des mesures allant à l'encontre des objectifs du plan si leur réalisation présente des risques possibles d'instabilité. Souvent l'équilibre financier à court terme l'emporte sur la politique à long terme de la planification. Il est évident que pour une équipe gouvernementale les répercussions sociales et politiques d'une situation inflationnaire possible sont plus importantes que les bienfaits certains, mais lointains, du plan ! Dans une telle hypothèse le pouvoir réel du ministre des Finances apparaît plus important que celui du premier ministre assisté de son *staff*.

Celui-ci a bien peu d'autorité ou de moyens pour influencer d'une manière quelconque la prudence ou le dogmatisme des Finances. Tout se passe comme si le ministre des Finances, simple parti à l'élaboration du plan, s'érigeait ensuite en arbitre pour définir l'opportunité d'exécution compte tenu de la conjoncture¹⁴. Dans l'appréciation de cette conjoncture l'organisme de planification n'a qu'une influence restreinte. En dehors des hypothèses de crise grave où les objectifs du plan doivent être sacrifiés, il serait nécessaire de réduire l'omnipotence du ministre des Finances. Sans doute

12. J. Fourastié et J.-P. Courthéoux, *La Planification Économique en France*, P.U.F., Paris, 1963, page 128.

13. Pour éviter cette incertitude le Commissariat général au Plan a essayé de faire substituer la règle des lois de programme à la règle traditionnelle de l'annuité budgétaire. La loi de programme est la prévision formelle d'une série de dépenses publiques échelonnées sur plusieurs années et relatives à un objet déterminé. Outre son caractère limité cette règle n'a pas joué, semble-t-il, de façon entièrement satisfaisante.

14. Voir à ce sujet l'intervention de M. Laigroz, in *Planification comme processus de décision*, I.E.P. de Grenoble, A. Colin, Paris, 1965, page 195.

une répartition plus fonctionnelle des attributions serait nécessaire pour donner à l'autorité chargée de la planification les moyens d'accomplir sa mission, en particulier en assurant une bonne liaison entre le plan et le budget. Sinon l'importance de cette solution administrative au problème de la planification risque fort d'être négligeable. Ainsi, dans le cas de la France, le plan de stabilisation adopté en 1964 par le ministre des Finances, sans consultation du Commissariat général au Plan, bien qu'il interfère sur les objectifs du IV^e plan, signifie pour certains le glas de cette solution¹⁵. Peut-être est-ce la cause principale de la création en 1966 d'un ministère des Affaires économiques et financières, amorce de la deuxième solution au problème que nous envisageons ?

En particulier, cette solution permet d'éviter que l'esprit expansionniste de la planification ne soit anéanti par la routine du ministère des Finances préoccupé de la règle d'or de l'équilibre financier.

Cette possibilité d'un ministère horizontal chargé de la planification a reçu l'approbation de beaucoup de spécialistes¹⁶. Son importance ne peut être appréciée que si l'on tient compte d'une nécessité : le pouvoir d'arbitrage du premier ministre, *primus inter pares*, au sein du gouvernement. Or ce pouvoir ne peut s'exercer avec la solution précédente. En effet, le premier ministre arbitre un combat inégal entre le pouvoir de fait des Finances et l'autorité diplomatique du *staff*, où l'argument monétaire et budgétaire l'emporte toujours sur l'esquisse « prospective ». Une nouvelle répartition fonctionnelle des attributions, avec l'instauration d'un ministère de la Planification permet de rétablir un certain équilibre dans l'alternative offerte au premier ministre.

Avec cette solution, la planification n'est plus une fonction en marge des préoccupations gouvernementales assumée par un organisme hors de la hiérarchie administrative, sans pouvoir, mais aussi sans moyens efficaces pour faire partager sa politique.

La création d'un ministère de la Planification permet d'instaurer pour l'accomplissement de cette fonction une autorité et de réunir

15. En particulier J. Romeuf, « Les Structures économiques », in *Direction*, no 120, septembre 1965.

16. Citons, en particulier, J. Meynaud, *Planification et politique*, Lausanne, 1963, page 117 ; P. Mendès-France, *République Moderne*, Paris, Gallimard, 1962 ; F. Bloch-Lainé, « Pour une réforme de l'Administration Économique », in *Revue Économique*, v. 13, 1962, p. 861.

des services qui relèvent actuellement de départements ministériels différents.

En particulier, le regroupement des principaux services économiques et financiers — service statistique, comptabilité nationale, direction des investissements, direction du budget — est souhaitable dans la mesure où il évite les inconvénients d'un dédoublement fonctionnel des services d'un ministère (direction du Budget du ministère des Finances, Bureau de la Statistique du ministère de l'Industrie et du Commerce) qui accomplissent des tâches qui relèvent des attributions d'une autre autorité administrative (organisme de planification). Sans doute le ministère des Finances est affaibli avec une telle réforme de l'administration économique. Mais, bien que privé de son pouvoir d'arbitrage pour l'exécution du plan, de la comptabilité nationale, du budget, il conserve tout de même des attributions qui font de lui un ministère considérable¹⁷. Cette réforme ministérielle permet d'assurer une unité de l'administration économique tant au niveau de l'élaboration que de l'exécution.

Désormais les actes législatifs fondamentaux en matière économique — le plan pluriannuel, le budget annuel — relèvent d'une seule autorité. Mais cette jonction entre le plan et le budget ne peut porter ses fruits que si le ministère de la Planification et des Affaires économiques veille à la cohérence de l'ensemble des décisions administratives.

La tentation est grande de confier à ce nouveau ministère un pouvoir de contrôle sur l'ensemble des activités économiques du gouvernement, d'instaurer en quelque sorte, à son bénéfice, un contrôle économique de nature semblable à celui qu'exerce le ministère des Finances sur les dépenses publiques. Cette solution autoritaire, qui implique la subordination des autres administrations, est peu souhaitable car elle substitue une nouvelle situation de conflits aux tensions déjà existantes. En France, les tentatives d'organisation en ce sens ont été autant d'échecs, en 1936, 1946, 1956. Il est

17. Cette nouvelle répartition implique que l'on établisse une liaison plan-budget grâce au ministère de la Planification. Les principales fonctions du ministère des Finances sont celles qui ont trait aux finances publiques et aux échanges. Dans le cas de la France (cf. Bloch-Lainé, *op. cit.*, p. 867...) relèvent des Finances : a) Gestion des Finances publiques : direction de la dépense publique et du contrôle financier, direction du trésor, direction générale des impôts, direction générale des Douanes ; b) Direction des Finances extérieures ; c) Secrétariat d'État du Commerce.

préférable de préconiser un comité économique interministériel assurant une collaboration systématique des directions économiques et sociales du gouvernement. Avec un tel comité, où le ministre de la Planification est à parité avec ses autres collègues, le pouvoir d'arbitrage du premier ministre retrouve sa réalité. Désormais il aurait le choix entre deux options défendues par deux autorités dans une situation d'égalité : celle des planificateurs et celle des financiers¹⁸.

En conclusion, il nous apparaît que la solution d'un ministère de la Planification est préférable à celle du *staff* si l'on veut que le plan soit autre chose qu'un vague cadre de référence n'entraînant aucune obligation.

La magistrature d'influence du *staff* apparaît bien fragile et aléatoire pour rendre le plan effectif dans l'ensemble de l'administration. Un pouvoir qui repose sur l'influence diplomatique peut être efficace pour les arbitrages mineurs mais sans portée réelle à un niveau plus élevé de la conciliation. Au contraire, l'instauration d'un ministère de la Planification permet une redistribution des fonctions économiques et une unité de direction au sein de l'appareil gouvernemental. Toutefois on peut craindre que l'importance d'un tel ministère soit telle qu'il devienne rapidement l'équivalent du premier ministre. Ceci constitue la seule réserve que l'on peut relever à l'encontre d'une telle réforme gouvernementale.

*

* *

Par la planification l'État entend assumer l'orientation de l'économie nationale vers des objectifs d'intérêt général. Mais, par son caractère indicatif, le plan ne doit pas faire disparaître la liberté de décision des agents économiques ni remettre en cause les fondements du système capitaliste. Cette exigence pose un problème fondamental mais difficile à résoudre : est-il possible de concilier les exigences de la planification avec celles du capitalisme ? En d'autres termes, peut-on rendre obligatoire pour le secteur privé de l'économie les

¹⁸. Comme le souligne M. Bloch-Lainé : les besoins entre Direction du Budget (ministère de la Planification) et Direction des Dépenses publiques (ministère des Finances) soulèvent quelques difficultés. La première s'occuperait de l'équilibre des masses, la seconde, de « ... fournir des solutions alternatives aux problèmes posés en matière de dépenses, sans trancher elle-même... ».

objectifs contenus dans le plan sans porter atteinte aux dogmes du capitalisme, ou inversement un trop grand respect de la sacro-sainte liberté économique ne rend-elle pas illusoire et sans efficacité réelle une planification souple ?

Nous n'entendons pas relever un tel défi, auquel bien peu d'auteurs ont apporté jusqu'ici une réponse objective et satisfaisante, mais poser la question d'une manière différente : dans quelle mesure un équilibre est-il possible grâce auquel les agents économiques agiraient en conformité avec le plan sans pour autant que celui-ci repose sur des obligations et des sanctions, c'est-à-dire sans une contrainte imposée par l'État ?

Tant en France qu'au Québec on a pensé que la concertation était une solution satisfaisante à ce dilemme ¹⁹.

Par là on entend associer les organisations professionnelles à l'élaboration du plan. Ainsi, la politique qu'il reflète, les décisions qu'il contient sont en partie le résultat d'un accord général entre les planificateurs et les représentants du secteur privé de l'économie. Ces derniers, ayant participé au processus de décision, sont liés, sinon juridiquement, tout au moins psychologiquement, aux objectifs du plan. Cependant, les implications idéologiques et institutionnelles de l'économie concertée rendent sa réalisation difficile. Cette difficulté a provoqué un certain nombre de critiques qui veulent promouvoir un aménagement différent des relations entre l'État et les milieux économiques en matière de planification.

Il est intéressant de préciser que la concertation n'est pas l'application d'une réflexion doctrinale. En réalité, c'est le processus inverse qui s'est produit. En 1946 il apparaissait nécessaire d'obtenir le consentement des acteurs de la vie économique pour que les objectifs du 1^{er} plan, à savoir la reconstruction des secteurs de base de l'économie française, soient réalisés. Cette préoccupation a amené le gouvernement, sous l'influence de J. Monnet, lui-même influencé apparemment par les méthodes anglo-saxonnes de gestion par consultation, à créer des commissions consultatives tripartites (fonc-

19. P. Viot, *L'organisation politique et administrative de la planification en France*. Brochure du Commissariat général au Plan, Paris, 1962, 22p., ronéotypé ; R. Parenteau, *Planification et Consultation*, texte d'un déjeuner-causerie, Chambre de Commerce de Montréal, 23 novembre 1965.

tionnaires, représentants patronaux et des syndicats ouvriers) dans chaque secteur de l'économie.

Ce n'est que quelques années plus tard que cette expérience née d'une réflexion empirique a donné naissance à l'élaboration d'un embryon de doctrine politico-économique : l'économie concertée²⁰.

Par la concertation on entend promouvoir une exécution du plan qui repose sur la conviction et non sur la contrainte. Mais convaincre sans contraindre implique une adhésion active et une certaine solidarité des responsables de la vie économique. Un tel résultat n'est possible que si l'on crée une situation telle que les particuliers libres de leurs décisions économiques soient en fait amenés à les prendre dans le sens voulu par le plan. En d'autres termes la réalisation de ce but implique l'élaboration concertée d'une politique économique nationale par le travail en commun au sein de commissions consultatives (dites de modernisation, dans le cas français) des représentants des différentes catégories socio-professionnelles : patronat, syndicalisme ouvrier et agricole, agents du secteur public. Pour cela, à partir des études préliminaires accomplies par l'organisme de planification, on constitue dans chaque secteur de l'économie des commissions consultatives, verticales et horizontales. Par l'échange d'informations qui s'accomplit entre planificateurs et membres privés, il est possible dans chaque secteur de l'économie d'élaborer les propositions des planificateurs. Il est possible également d'arriver à un accord sur les objectifs qu'il serait souhaitable d'atteindre, d'opérer une priorité des besoins à satisfaire. En associant ainsi à l'élaboration du plan les milieux économiques, les planificateurs atteignent deux buts :

— obtenir les informations nécessaires des entreprises de chaque secteur, de façon à ce que l'esquisse soumise soit complète et cohérente,

— dégager un accord sur les objectifs du plan qui engage psychologiquement les participants.

Sur le plan idéologique la concertation participe de ce mouvement d'idée qui entend instaurer un libéralisme organisé²¹. Au

20. On attribue habituellement la paternité de cette expression à Bloch-Lainé qui l'a employée dans un article « Pouvoirs publics et pouvoirs professionnels », *Jeune Patron*, no 1953, mars 1962. Des planificateurs français ont repris cette expression ; voir en particulier P. Viot, *op. cit.*, pages 3-8.

21. Touchard, *Histoire des idées politiques*, P.U.F., Paris, 1959, tome II, page 823.

sein de la « grande famille » du libéralisme, il se distingue du néolibéralisme pour qui tous les malheurs ont leur source dans l'intervention de l'État qui porte atteinte aux principes « éternels » de l'individualisme et de la libre entreprise. Au contraire, pour ce courant, dont participent les promoteurs de l'économie concertée, l'efficacité du libéralisme est plus importante que la pureté des principes. Or, seule une certaine organisation de l'économie peut réaliser ce but et par là assurer la survie du libéralisme. C'est en quelque sorte une application des enseignements de J.-M. Keynes pour qui : « ce dont nous avons le plus besoin, ce n'est pas la suppression des plans, je dirai au contraire que nous avons certainement besoin d'une plus grande dose de planification... »²².

En d'autres termes l'économie concertée n'entend pas remettre en cause par l'intermédiaire de la planification les fondements du système économique : la propriété, le profit ou le pouvoir de l'entreprise. L'aboutissement de cette initiative n'est ni le dirigisme, ni le socialisme, mais l'instauration d'un type d'organisation économique dans lequel les décisions résultent d'un accord entre les différents interlocuteurs²³. De cette façon, le plan peut apparaître comme la conséquence d'un engagement à caractère contractuel aux relations qui s'établissent entre les représentants du secteur public et ceux du secteur privé. Certains n'ont pas hésité à présenter la planification comme la recherche d'un nouveau type de contrat social²⁴, répondant aux réalités de la société contemporaine. Évidemment, cette société contemporaine ne remet pas en cause les principes du libéralisme, seules leurs applications sont sensiblement modifiées. En réalité, dans la mesure où cette idéologie n'implique aucune réforme des structures économiques et sociales, elle tient ces structures pour irréversibles. Pour cette raison les « forces de gauche », qui ne sont pas nécessairement marxistes, dénoncent la concertation qui n'est qu'un moyen de désamorcer les conflits sociaux, un moyen

22. Extrait d'une lettre de J.M. Keynes à F.A. Hayek à propos du livre de ce dernier *La Route de la Servitude*, cité par G. Turin « Le Plan, acte politique », in *Démocratie, Planification, Aménagement*. Paris. *Économie et Humanisme*, 1964, page 63.

23. Ces phrases de P. Massé sont significatives : le plan « ... tend à substituer aux situations de conflit qui ont joué un si grand rôle dans la théorie économique de Cournot à Marx et de Marx à Von Neumann, des situations de coopération qui ouvrent peut-être une des portes de l'avenir », in *Le Plan, ou l'anti-Hasard*, Gallimard, Paris, collection « Idées », 1965.

24. Viot, *op. cit.*, page 5.

qui a pour objet de remplacer une situation conflictuelle par la recherche d'un consensus sans n'apporter aucune réforme aux relations capital-travail, à la structure des entreprises. Ce serait, en dernière analyse, une action au service de la classe dominante à la recherche d'une harmonie factice, qui se camoufle derrière une terminologie « rousseauiste » de « Contrat social » de « démocratie directe ». En fait, il semble bien que l'interprétation idyllique que l'on retrouve dans la littérature sur la planification ne correspond pas à la réalité. La difficulté que soulève la concertation fait que celle-ci n'est pas un dialogue à partir duquel les acteurs de la vie économique, désireux de participer à une œuvre commune, se mettent d'accord sur les objectifs du plan.

L'expérience française en ce domaine montre clairement les obstacles de cette tentative. On peut prévoir qu'un pays comme le Québec se heurte également à des difficultés identiques²⁵. Celles-ci concernent la situation du patronat et des syndicats au sein des commissions.

Dans certains secteurs, en particulier ceux où il existe une concentration des entreprises, le patronat a un pouvoir de pression incontestable pour influencer les débats selon son seul intérêt. Ce jugement de M. Jacques sur la toute-puissance du patronat semble partagé par bien des observateurs : « ... Les militants syndicalistes ont l'impression de jouer les béotiens ou les importuns dans un cercle de famille ; ils butent d'autre part sur le caractère très fermé de certaines professions où l'administration elle-même éprouve des difficultés à pénétrer, à moins qu'elle ne se contente trop passivement de reprendre à son compte les informations du patronat... »²⁶.

Cette accusation indirecte mais systématique de la collusion entre l'administration et les groupes patronaux très influents dans certains secteurs de l'économie, se trouve justifiée par le cadre dans lequel se déroule l'élaboration du plan. En effet, la commission de consultation présente bien des avantages pour un groupe d'intérêt suffisamment influent dans un secteur. Il peut avoir recours à ce

25. Avec, en outre, les difficultés supplémentaires que représente l'absence d'une centrale patronale dans le Québec, et le fait qu'il ne sera pas facile d'intéresser les succursales québécoises d'entreprises américaines de dimension continentale, voire mondiale, à une planification provinciale.

26. R. Jacques, « Les Syndicats et le Plan », revue *Esprit*, juillet-août 1961, page 27.

qu'on appelle les instruments de la politique fermée ou secrète²⁷ étant donné que le lieu de rencontre, la commission, est soustrait à toute publicité. Il a ainsi les meilleures chances d'influencer l'action gouvernementale étant donné les avantages incontestables qu'il possède au cours du dialogue.

En particulier, il détient l'essentiel de l'information économique nécessaire pour compléter les études préliminaires et élaborer le plan. Sans cette information le plan ne serait qu'une esquisse vague et incomplète. Ce *bargaining power* fait que le groupe a un poids certain au cours des délibérations de la commission. Il n'y a rien sur le plan organique qui puisse empêcher cette situation. D'autant plus que les représentants syndicaux se trouvent dans une position défavorisée. En effet, ils sont dans une situation d'inégalité vis-à-vis de leurs partenaires :

— au niveau de l'information économique : en l'absence d'une réforme de l'entreprise qui leur assure une participation à la gestion, ils ignorent les perspectives de production et d'investissements de leur secteur. Dans cet échange d'informations qui se fait entre planificateurs et patronat ils n'ont aucun élément positif à apporter ;

— au niveau des responsabilités professionnelles : fonctionnaires et représentants patronaux ont des responsabilités de gestion, d'un département ministériel, d'une entreprise. Cette responsabilité leur confère une importance certaine au cours des délibérations. Or les syndicalistes au sein de l'entreprise n'ont aucune responsabilité de gestion : on leur a toujours refusé ce rôle dans le système capitaliste sauf quelques tentatives bien timides comme le comité d'entreprise en France ;

— au niveau de l'exécution du plan : le patronat, s'il n'a pas pu influencer la décision à son avantage, a tout de même la liberté de suivre ou de ne pas suivre les objectifs contenus dans le plan. Les syndicalistes ne peuvent pas jouir d'une telle latitude. Ils subiront automatiquement les incidences économiques et sociales de la politique inscrite dans le plan.

Cette situation d'inégalité rend évidemment bien utopique les aspirations à la démocratie directe que proclament les tenants de

27. J. Meynaud, *Planification et politique*, op. cit., page 119.

l'économie concertée. Sans une transformation profonde des structures actuelles, le déséquilibre de la balance d'aptitudes empêche une égalité dans le dialogue. D'autant plus que dans le régime économique actuel la participation au processus de décision de la planification est peu favorable à l'action syndicale.

Il y a tout d'abord un problème de nature « philosophique » que pose la participation syndicale au plan : une telle participation ne nuit-elle pas à l'action de revendication ? D'où le dilemme qui se pose aux centrales syndicales : faut-il adopter une politique de présence pour favoriser la prise de décision dans le domaine social ? Ou s'abstenir de crainte que la participation limite la liberté de revendication lors de l'exécution du plan ?

Un autre élément est défavorable au syndicalisme : sa capacité d'action. En effet, d'une manière générale la force d'un syndicat repose sur son pouvoir de marchandage à l'égard des pouvoirs publics ou du patronat. L'importance de ce pouvoir est liée à la capacité de mobilisation des travailleurs qui peut aller jusqu'à la menace de grève. Sans cette possibilité le pouvoir de négociation du syndicat est bien minime. Or, au niveau de la préparation du plan, cette modalité d'action est inapplicable et même inconcevable.

Le seul avantage que peut espérer le représentant syndical dans la participation est qu'une politique de présence peut permettre à la longue de démocratiser le processus de décision. En multipliant les réserves dans les procès-verbaux des commissions, en soulignant leur désaccord de principe, un tel résultat est possible bien que, comme le souligne un syndicaliste : « Si nous essayons de démocratiser le plan, ce ne sera pas encore la planification démocratique... ». D'autre part, la politique de présence a un autre avantage : celui de favoriser la formation des cadres syndicaux. Au sein des commissions on peut apprendre beaucoup, et cette expérience est quand même formatrice.

La réalité est bien éloignée du tableau idyllique que présentent trop souvent les « théoriciens » de l'économie concertée. Ce décalage est d'ailleurs inévitable étant donné l'absence de cohérence de ce système. Dans la mesure où l'on veut susciter par l'intermédiaire de la planification une gestion concertée de l'économie, sans rien modifier au niveau de l'unité économique de base, l'entreprise, on introduit une contradiction fondamentale. Et on arrive à ce para-

doxe pour le moins curieux : on essaye d'élaborer une sorte de co-gestion au niveau national alors qu'à l'échelon de l'entreprise la situation est inchangée. Elle repose toujours sur le dogme du libéralisme classique : il doit y avoir coïncidence entre le droit de propriété et la gestion ! Alors qu'avec le plan on entend que le libre arbitre collectif reposant sur la solidarité des intérêts triomphe, on se trouve dans une situation exactement inverse à la base du système. Il serait nécessaire pour que celui-ci réponde aux espoirs de ses promoteurs que l'on retrouve la même solidarité des intérêts dans l'entreprise, ce qui implique une participation à la gestion, une communication des informations aux salariés.

À cette condition les éléments nécessaires qui empêchent une égalité dans le dialogue seraient réalisés. Sans eux on peut craindre que la concertation ne soit que l'emprunt d'une technique d'allure socialisante et démocratique pour camoufler une situation de profonde inégalité. Et les syndicalistes, quelle que soit leur idéologie, ont sans doute raison de présenter la concertation comme un moyen de nier l'opposition capital-travail par une fausse association.

Dans le régime actuel, que penser des possibilités de la concertation ? Débarrassé des « mythes » qui l'entourent ce système présente malgré tout des avantages. Dans une économie capitaliste les commissions consultatives permettent un dialogue entre les planificateurs et les représentants du patronat. Institutionnellement elle constitue une formule possible pour donner une cohérence à un système reposant sur la libre entreprise, une rigueur, une logique au développement d'une économie capitaliste. Dans ses limites elle permet, par la consultation, d'éclairer l'avenir économique et d'éviter une trop grande incertitude. Elle permet de remplacer dans une certaine mesure l'aventure par l'organisation, le plan apparaissant, selon la formule consacrée, comme un réducteur d'incertitude. Un danger demeure toutefois : l'absence de frein pour empêcher dans certains secteurs économiques une collusion entre les administrateurs du plan et les représentants des groupes d'intérêts. C'est pour cette raison que d'autres solutions ont été proposées à ce problème.

Pour beaucoup d'auteurs, la planification a permis de prendre conscience de l'importance des problèmes économiques dans la vie politique contemporaine. Elle a permis également de constater l'affai-

blissement du parlement (étant donné l'impréparation et le manque de moyens des députés pour résoudre des problèmes complexes) et la montée et l'importance des groupes dans la prise de décision. Cependant, la consultation par commission étant peu démocratique il est nécessaire d'intégrer cette montée des groupes dans les institutions politiques. En particulier la création d'une deuxième Assemblée parlementaire, représentant les intérêts économiques et sociaux, en permettant d'institutionnaliser la montée des groupes serait le catalyseur d'un renouveau de la démocratie sur le plan économique et social. D'où ce jugement de P. Mendès-France : « ... Au 20^e siècle l'activité des organes de l'État est de plus en plus consacrée aux affaires économiques, à la production, à la répartition, qu'un parlement de type classique est mal préparé à les aborder... pour toutes ces raisons à côté de l'Assemblée qui exprime la diversité idéologique et politique, la présence de groupes socio-professionnels est devenue nécessaire au sein d'une 2^e Assemblée dotée de pouvoirs effectifs... Dès lors chaque individu se trouve représenté deux fois et sous deux formes différentes. Sous l'angle de ses aspirations et de ses volontés politiques, d'abord, à travers le suffrage universel qui désigne l'Assemblée nationale. Sous l'angle, d'autre part, de son rôle économique et professionnel de sa classe, au sein d'une Assemblée qui confronte tous les producteurs et consommateurs constituant la collectivité... »²⁸.

Il n'est pas de notre propos, étant donné notre objet d'étude, d'aborder le vaste problème qui sous-tend cette thèse, à savoir l'instauration d'un nouveau type de démocratie. Considérons seulement sous l'angle de la planification, les possibilités que présente cette solution d'une deuxième Assemblée économique et sociale.

À notre avis elle pose deux questions importantes qu'elle laisse sans réponse : Dans une telle Assemblée sera-t-il possible de dégager un intérêt général ? Comment assurer une représentation démocratique des intérêts économiques ?

Une représentation officielle des groupes d'intérêts antagonistes, dont l'activité est limitée à leur objet propre, ne risque-t-elle pas de provoquer une simple addition de revendications particulières lors des débats ? Gouverner c'est choisir, c'est-à-dire opérer des priorités,

28. P. Mendès-France, *La République moderne*, Gallimard, Paris, 1962, p. 93.

sacrifier des groupes sociaux pour l'intérêt général. Or les groupes sont mal placés pour opérer de tels arbitrages. Dans ce cas la décision ne sera que le résultat d'une « coalition entre les groupes les plus puissants : qu'y gagnera le bien commun ? »²⁹. À ce propos l'exemple du Conseil économique et social français est des plus significatifs. Les débats au sein de cette Assemblée consultative aboutissent le plus souvent à une paralysie lorsqu'il s'agit de présenter un avis sur un problème important. Ceci est d'ailleurs inévitable étant donné l'opposition des intérêts sectoriels représentés. Comme le remarque M. Byé : « ... en analyse économique, l'intérêt général n'est ni la somme ni la résultante des intérêts particuliers surtout si, constituant des groupes, on abandonne l'hypothèse de concurrence pure et parfaite... »³⁰. Certes on peut rétorquer qu'une représentation plus démocratique des intérêts empêcherait cette paralysie. Mais quel critère adopter pour assurer une représentation démocratique des intérêts ? À partir des organisations les plus représentatives ? Outre le fait que certains intérêts pourtant essentiels ne sont pas actuellement représentés dans une organisation : les consommateurs en France, le patronat au Québec, quel critère de pondération adopter dans la représentation de ces organisations ? d'après le nombre des adhérents ? d'après leur part dans le produit national ? Aucun de ces critères n'est décisif et chacun soulève d'innombrables difficultés. Selon quel procédé se fera la désignation des membres ? élection ? nomination ? Autant d'incertitudes qui rendent illusoire, dans le régime économique actuel, l'instauration démocratique d'une telle Assemblée.

Les différentes expériences étrangères tentées dans ce domaine ne peuvent pas nous servir de modèle. Les tentatives de la France de Vichy ou des Assemblées portugaise et espagnole ont abouti au corporatisme. L'exemple des pays socialistes n'est pas non plus convaincant. En particulier la deuxième Assemblée yougoslave, qui a beaucoup impressionné les auteurs qui se réclament de cette solution, doit être considérée avec prudence. Dans la mesure où elle s'insère dans un régime économique socialiste où le citoyen se

29. J. Rivero : « La Démocratie Organique », communication à la 39^e session des Semaines Sociales du Canada, rapportée par le Devoir du 24 Oct. 1964.

30. M. Byé, « Le Conseil Économique et Social », in *Revue Économique*, op. cit., p. 914.

confond avec le producteur, où il n'y a pas de pouvoir économique en dehors de l'État, où les antagonismes capital-travail n'existent pas, toute comparaison devient abusive. Sauf si, comme le souligne M. Byé : « L'objectif de ceux qui préconisent un conseil de ce type est en même temps de passer à un régime socialiste... ». Dans ce cas mieux vaut s'occuper de l'essentiel que de l'accessoire ³¹.

Un autre type de solution a été proposé par J. Meynaud ³² en ce qui concerne la consultation des groupes dans le processus de décision du plan. Devant les imperfections des commissions consultatives, le danger d'un détournement du processus de décision au bénéfice d'un groupe, l'auteur propose diverses possibilités.

— Éviter des consultations spécialisées en étendant à l'intérieur d'un secteur la consultation à d'autres groupes (par exemple en associant les agriculteurs à l'examen des problèmes industriels et inversement). Il serait possible ainsi de corriger l'unitarisme des représentants de la branche et de l'entreprise.

— Créer un type de procédure de consultation, écrite ou orale. Des consultations écrites par l'intermédiaire du ministre de la Planification feraient connaître les suggestions des planificateurs aux intéressés et ceux-ci communiqueraient leurs opinions et leurs observations. Une telle procédure écrite permettrait ensuite de mieux dégager les responsabilités dans la décision finale et d'éviter les collusions occultes et leurs conséquences. Des consultations orales pourraient avoir lieu au sein d'une commission parlementaire du plan (qui joue un rôle essentiel dans le schéma de M. Meynaud) qui inviterait publiquement les intéressés à comparaître et discuter des problèmes débattus.

Une telle solution qui s'inscrit dans un schéma général où la responsabilité du parlement est rétablie, présente des avantages certains. Il tient compte de la nature des groupes et de la séparation qu'il faut établir entre le pouvoir politique et leurs activités. Faisant fi des aspects mythiques de l'économie concertée ou de l'utopie de la solution yougoslave elle correspond au problème réel que pose la planification dans un système qui demeure capitaliste. C'est dans cette direction que doivent s'orienter les recherches.

31. M. Byé, *op. cit.*, page 897.

32. J. Meynaud, *op. cit.*, page 162 et suivantes.

En conclusion, sans une transformation des structures, les possibilités démocratiques de l'économie concertée sont bien limitées. Il faut noter cependant que des réformes sont proposées avec beaucoup d'insistance. Le mouvement doctrinal né de l'expérience empirique de la concertation suscite certains projets. En particulier le souci de faire participer les salariés à la gestion de l'entreprise à partir de réformes juridiques³³ ou de l'autofinancement³⁴, signifie une volonté de transformer le régime actuel pour aller vers le pan-capitalisme. L'avenir nous dira les possibilités de ces tentatives.

*

* *

Dans un régime parlementaire, l'adoption d'une politique de planification pose une interrogation à laquelle il est difficile d'apporter une réponse : Quel doit être le pouvoir du parlement dans le processus de décision³⁵ ? Cette question pose le problème général de la répartition des compétences entre les techniciens qui produisent un modèle de l'économie après avoir rassemblé les données statistiques, effectué les analyses des matériaux nécessaires, et les hommes politiques représentants et gardiens des intérêts de la nation. En effet, le plan n'est pas une technique ou un mode d'administration de l'économie, neutre sur le plan politique. C'est surtout un acte qui s'insère dans une politique générale. On ne fait pas de la planification par amour de la planification mais pour modeler la société selon une certaine projection, une certaine image de la civilisation de demain³⁶.

33. Bloch-Lainé, *Pour une réforme de l'Entreprise*, Éditions du Seuil, Paris, 1963.

34. « Autofinancement et droits des salariés », série d'articles de P. Drouin parus dans *Le Monde* des 13, 14, 15, 16 avril 1966.

35. Pour cette partie voir en particulier : J.-L. Quermonne, « Les effets de la Planification au niveau de l'appareil politique et de l'ordonnancement juridique », in *La Planification comme processus de décision*, op. cit., page 95 ; P. Devolvé et H. Lesguillon, *Le Contrôle parlementaire sur la Politique économique et budgétaire*, P.U.F., Paris, 1965.

36. À ce propos cet extrait de l'introduction de la Loi du 4 août 1962 portant approbation du plan de développement économique et social, *Journal Officiel* du 4 août 1962, page 6, est significatif :

« ... Des avis recueillis se dégagent l'idée d'un plus large recours aux services des équipements collectifs. On peut penser en effet que la société de consommation, que préférent certains aspects de la vie américaine et qui a trouvé aux États-Unis ses critiques les plus pénétrants, se tourne à la longue vers des satisfactions futiles elles-mêmes géné-

Or le choix de la société de demain est évidemment un choix de nature politique, d'éthique politique mettant en cause la conception de l'homme et de la société. Il y a donc une finalité de la planification qui en fait une décision de nature essentiellement politique : « L'acte d'un État qui s'efforce d'adapter les comportements en fonction d'un avenir tracé »³⁷. Dans une démocratie cette décision doit relever de la compétence de l'homme politique qui décide en fonction des matériaux fournis par les techniciens mais surtout d'une option idéologique.

Mais dans un régime représentatif, le parlement exprimant la volonté politique de la nation, est un organe peu adapté pour contrôler et décider en matière de planification. Ces inadaptations ont pour conséquence d'accentuer la crise du parlementarisme qui se manifeste depuis de nombreuses années. Voyons successivement ces deux points avant d'envisager quelles réformes seraient capables de réhabiliter l'autorité des hommes politiques dans ce domaine.

La volonté politique du parlement se manifeste d'une manière générale par l'adoption d'un acte juridique, la loi selon une procédure particulière. Or le plan, par sa nature, est un acte qui ne peut pas être mis sous forme législative, ni examiné selon les modalités de la procédure parlementaire classique.

Tout d'abord essayons de déterminer les incompatibilités qui existent entre la notion de plan et de loi.

La loi a un caractère rigide, en ce sens qu'elle stabilise une situation et fixe des rapports juridiques. Elle énonce des obligations susceptibles de sanction. A cet effet on peut dire que « l'acte législatif implique un ordre, un commandement, c'est ce qui fait dire

atrices de malaise. Sans doute vaudrait-il mieux mettre l'abondance progressive qui s'annonce au service d'une idée moins partielle de l'homme... ».

De même cet extrait du rapport du groupe de travail 1985, constitué pour « étudier sous l'angle des faits porteurs d'avenir ce qu'il serait utile de connaître dès à présent de la France de 1985 pour éclairer les orientations générales du V^e Plan... ».

« ... Cette démarche nouvelle, différente de la simple somme de quelques plans successifs, est sans doute rendue nécessaire par la dimension, la complexité et l'interprétation toujours croissante de nos entreprises : beaucoup de nos décisions présentes engagent un avenir lointain, sans que parfois nous en soyons bien conscients et sans doute faut-il se demander si l'on ne devrait pas aller dans le sens inverse, composant notre avenir pour y rattacher ensuite les directions que nous tentons de donner à nos affaires. » *Réflexions pour 1985*, Paris, La Documentation Française, 1964.

37. Turin, *Le Plan, acte politique*, op. cit., page 65.

parfois que la loi est, par excellence, la manifestation de la souveraineté »³⁸.

Or, le plan ne peut s'accommoder du caractère rigide et impératif de la loi. En effet, son exécution implique une certaine souplesse, afin que les décisions qu'il contient puissent être adaptées aux modifications des équilibres liés à la conjoncture nationale ou internationale. Ces mêmes décisions pour être efficaces doivent convaincre et non contraindre. C'est la recherche de la persuasion qui a amené la planification à l'idée de concertation. En conséquence, l'efficacité par la sanction qui est celle de l'obligation juridique est inconcevable au niveau de la planification.

S'il est difficile de découvrir la substance d'une loi dans la complexité du plan cette incompatibilité est toutefois secondaire. En ce sens qu'il serait facile de susciter pour le plan une catégorie juridique d'actes parlementaires distincts de la loi. Par contre, l'adaptation de la procédure en ce qui concerne l'examen et la sanction parlementaires est plus difficile à résoudre.

Par sa nature la décision « plan » est fort différente des décisions que comportent les textes législatifs. Il ne possède une valeur que dans la mesure où il constitue un ensemble d'objectifs cohérents. Par là le caractère conséquent du plan, la méthodologie de la planification limitant les possibilités d'intervention des hommes politiques au cours de l'examen au parlement. Ces limitations donnent un sens particulier à la sanction parlementaire.

En ce qui concerne tout d'abord l'examen parlementaire, l'organisation des débats doit subir certaines modifications importantes. Le plan doit être considéré comme un tout. Une simple modification à un élément peut remettre en cause le taux de croissance envisagé et l'équilibre économique prévu. D'où :

— il faut éviter de dissocier les diverses parties du plan pour leur examen respectif par les commissions spécialisées du parlement. Dans le cas français les commissions spécialisées transmettent leur avis à une Commission des Affaires économiques, saisi au fond, qui les synthétise dans un rapport général présenté lors des débats parlementaires. Au Québec un tel problème ne se posera pas dans

³⁸. J. Barthélemy et Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1933, page 725.

les mêmes termes étant donné que le système des commissions parlementaires est différent³⁹ ;

— pour les mêmes raisons, le plan ne se prête pas à un vote article par article, il ne peut pas être modifié par voie d'amendement. De même que pour les traités internationaux, le parlement se trouve devant l'alternative suivante : une approbation ou un rejet en bloc.

Dans de telles conditions les débats parlementaires portent sur l'orientation générale du plan et non sur sa substance même.

Quant à la sanction parlementaire comment se présente-t-elle ? Le plan ne pouvant pas être un document législatif, le vote du parlement se fait sur un projet de loi portant approbation d'un document annexé contenant l'essentiel du plan. Ce document n'a en soi aucune valeur juridique. Ainsi, la procédure ressemble en quelque sorte à une déclaration d'investiture :

— le parlement approuve l'orientation générale d'une politique économique contenue dans un rapport. Celui-ci fait l'objet d'un examen et d'un débat général sans que les députés puissent y apporter des modifications ;

— le gouvernement est ensuite tenu de se conformer à cette déclaration d'investiture.

Incontestable, la planification marque un dessaisissement de l'homme politique⁴⁰.

La responsabilité des choix, la définition des objectifs est laissée à des techniciens : l'homme politique se trouve devant un fait accompli sans possibilité d'action. À quel but peut répondre l'inter-

39. L. Baudouin, *Les aspects généraux de Droit public dans la province de Québec*, Dalloz, Paris, 1965. Il existe 3 types de commissions au parlement du Québec : 1) Les commissions plénières qui se composent de tous les membres de l'Assemblée : commission plénière générale, des subsides et des voies et moyens ; 2) Les commissions spéciales constituées pour un objet précis par l'Assemblée ; elles ne sont pas permanentes ; 3) Les commissions permanentes appelées le Comité des 11, bien que se rapprochant des commissions spéciales françaises sont quand même fort différentes.

40. Dans le cas français la date de l'examen parlementaire confirme le rôle secondaire du parlement dans le processus de décision. Le 1^{er} plan ne fut jamais soumis au parlement. Le II^e plan est entré en application le 1^{er} janvier 1954, le vote du parlement n'est intervenu que le 27 mars 1956, soit 2 ans après. Un progrès a été enregistré pour le IV^e plan puisque le retard a été réduit à 8 mois. Dans ces conditions quelle est l'utilité d'une intervention parlementaire portant sur un plan dont l'exécution est commencée ? Il s'agit plus d'un hommage — pour le moins humoristique — rendu aux représentants de la nation que de la manifestation d'une volonté politique !

vention du parlement ? S'il ne peut apporter aucun aménagement au projet soumis, il s'agit plus d'une information que d'une participation à la prise de décision.

De cette manière l'usage répété de la planification est un élément qui aggrave ce que l'on appelle : la crise du parlementarisme.

À l'époque contemporaine le déclin des parlements apparaît comme un phénomène universel. Le principe de l'équilibre des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif, le schéma traditionnel : le parlement vote la loi, le gouvernement l'exécute, ne correspond plus à la réalité. Sans doute cette situation a toujours existé et ces principes relèvent plus d'une fiction que d'une analyse rigoureuse du pouvoir politique. Toutefois, de nos jours, la mise en sommeil du parlement apparaît irréversible. Trois raisons essentielles expliquent cette situation.

— Les tâches de l'État moderne se sont accrues considérablement. L'État-gendarme a fait place à l'État intervenant dans les différents secteurs de l'activité humaine. Mais l'accomplissement de ces nouvelles fonctions, particulièrement dans le domaine économique et social, dépasse la capacité et les possibilités de travail des parlementaires. En outre, les questions économiques de par leur nature nécessitent une action rapide pour être efficaces. Or, la procédure parlementaire classique (préparation des lois, examen en commission, discussion et éventuellement navette entre les deux Chambres) constitue un frein qui empêche le parlement d'étendre son domaine législatif et d'accroître la rapidité de son intervention.

— La technicité des problèmes constitue une entrave à l'examen parlementaire. L'information des députés est trop sommaire pour résoudre des problèmes qui ont de plus en plus un caractère technique. La compétence des experts faisant partie des départements ministériels explique dans certains domaines le glissement du pouvoir vers l'exécutif et au sein de l'exécutif vers les techniciens.

— L'importance des groupes dans l'élaboration des décisions est un autre facteur qui contribue au déclin des parlements. Dans la mesure où la technicité s'accroît les fonctionnaires doivent de plus en plus rechercher des informations auprès des intéressés, c'est-à-dire des groupes. Ainsi, les rapports entre bureaucratie et

groupes d'intérêt deviennent plus importants que les rapports entre l'exécutif et le législatif pour la prise de décision ⁴¹.

Ces trois facteurs, la planification contribue à en accentuer les effets : en accélérant la désagrégation des institutions représentatives et en favorisant la mise en place d'un système institutionnel cohérent, extérieur au régime politique. Ces deux aspects ont pour conséquence d'alimenter les tendances « technocratiques » des planificateurs.

D'une manière générale les commentateurs sont unanimes à constater l'inadaptation d'un parlement classique pour exercer des responsabilités d'ordre économique. Le plan par ses caractères techniques, par l'usage des méthodes mathématiques complexes, rend difficile la participation des députés. Sans une connaissance approfondie de la méthodologie de la planification un contrôle parlementaire est sans efficacité. Pourtant un tel contrôle est nécessaire car « l'élaboration d'un modèle économique n'est pas uniquement un processus neutre de planification, mais un puissant instrument d'économie politique qui peut favoriser un groupe d'intérêt et en léser un autre » ⁴².

Faute d'une compétence technique suffisante il est délicat de demander aux députés :

— de se prononcer sur les objectifs et de respecter le caractère conséquent du plan. La nécessité de l'interdépendance entre les différents éléments ne peut être appréhendée par des non techniciens ;

— de contrôler les préférences idéologiques des planificateurs qui se manifestent de façon implicite dans le plan. Elles sont si bien dissimulées que seuls des analystes expérimentés peuvent les rendre au grand jour.

Cette inadaptation du parlement a facilité la mise en place d'un système institutionnel cohérent. L'organisme de planification, les commissions de consultation, le cabinet sont les éléments de cet ensemble qui accomplissent l'élaboration, la discussion et l'adoption du plan.

41. V. Lemieux, *L'État et les corps intermédiaires*, 39^e session des Semaines Sociales du Canada, octobre 1964.

42. R. Bicanic, « Planificateurs et politiciens », *Bulletin SEDES*, « Futuribles », no 933, novembre 1965, page 5.

Ce système fonctionne en dehors du régime politique existant, le parlement se contentant d'être informé d'une décision prise en dehors de son intervention. Doit-on conclure que le processus de décision n'est pas démocratique ? Pour certains le déclin de la démocratie représentative serait compensé par une montée de la démocratie directe. En effet, les commissions de consultation associent à l'élaboration d'une décision les groupes qui devront l'exécuter. Cependant, par son mode de représentation ainsi que par son mode de travail, les possibilités démocratiques de la consultation apparaissent bien limitées. D'ailleurs les commissions consultatives, participant de l'idée de concertation, n'ont pas pour fonction d'assurer une démocratisation du processus de décision ni de susciter une volonté politique.

Pourtant, le plan est une décision politique tant par sa finalité que par les choix qui sont faits pour déterminer les objectifs et qui impliquent un ordre de priorité dans les besoins économiques, sociaux, culturels du pays. Il est donc nécessaire d'opérer des arbitrages politiques. Sans doute pour quelques planificateurs ce problème ne se pose pas. Certains aspects de l'idéologie technocratique apportent une justification de leur action et de la diminution du rôle des parlementaires : Leur compétence technique serait une garantie de leur impartialité et de leur sens de la justice. Représentants du point de vue scientifique, ayant derrière eux l'autorité de la science et du progrès, ils sont en mesure d'établir un plan acceptable par tous. Au contraire, l'homme politique est par nature incapable de s'élever au-dessus des contingences électorales à court terme, et de fixer son attention sur l'horizon « 85 ».

Il nous semble inutile d'insister sur la fausseté et l'hypocrisie des postulats de cette idéologie, en particulier la neutralité de la technique, l'apolitisme des techniciens, la dépolitisation des problèmes. Des auteurs plus compétents ont fait depuis longtemps la lumière à ce sujet⁴³. En réalité il y a au niveau de la planification une irréductibilité de la politique que ne peuvent satisfaire les aspirations diverses et désordonnées des groupes et la compétence des techniciens. Il s'agit donc, dans le régime existant, de réhabiliter l'autorité parle-

43. J. Meynaud, *Technocratie et politique*, Lausanne, 1960 et *Destin des Idéologies*, Lausanne, 1961 ; J. Touchard et J. Solé, « Planification et Technocratie », in *La Planification comme processus de décision*, op. cit., page 23.

mentaire. Sinon, si les députés n'ont rien à dire en matière de planification qui comporte les éléments les plus importants de la vie politique, économique, culturelle de la nation, sur quels sujets prendront-ils des décisions ?

Le problème à résoudre se pose en des termes simples : comment assurer à des non-techniciens les moyens de contrôler des techniciens, sans que ce contrôle signifie la confusion et la démagogie ? Il est évident que ce ne sont pas des artifices constitutionnels qui apporteront une solution entièrement satisfaisante à cette contradiction. Seule la recherche d'une démocratie nouvelle ⁴⁴ adaptée aux transformations qui se sont opérées depuis le 19^e siècle pourraient apporter une réponse. Mais en l'absence d'une telle réforme de nos mœurs et de nos institutions politiques, certaines modifications sont susceptibles, en ce qui concerne la planification, d'apporter une amélioration possible. En particulier l'association du parlement à l'élaboration du plan permettrait de faire participer les députés au choix des grandes options ⁴⁵. Ce qui signifie qu'il serait nécessaire de consulter le parlement au stade des études préliminaires, de lui communiquer les possibilités de choix du rythme d'expansion, l'ensemble des grandes options qui commandent la préparation du plan, pour lui permettre d'exprimer la « volonté nationale ». Il serait souhaitable qu'à cette étape de l'élaboration du plan, le gouvernement transmette un rapport comportant plusieurs schémas, plusieurs modèles cohérents, correspondant chacun à une finalité différente entre lesquels le parlement pourra choisir. Ainsi, dès le début du processus de décision, après que les études préliminaires aient été faites, que les commissions consultatives se soient réunies pour la première fois, une délibération du parlement permettrait un arbitrage entre les grandes orientations du futur plan. Les débats parlementaires devraient aboutir au vote de directives précises liant le gouvernement pour l'élaboration détaillée du plan dans les phases ultérieures.

Mais une telle réforme ne peut produire des effets que si le parlement a les moyens d'exercer un arbitrage efficace. En pratique

44. Voir à ce sujet le livre stimulant de J. Rovin, *Une idée neuve, la Démocratie*, Éditions du Seuil, Paris, 1961.

45. Une réforme en ce sens a été entreprise en France pour l'élaboration du Ve plan.

il est difficile de distinguer les éléments politiques et les éléments techniques d'un problème. Un objectif, politiquement souhaitable, peut être impossible à réaliser techniquement. Pour cela il serait nécessaire de créer un instrument d'examen et de discussion. Une commission permanente du plan, se rapprochant des commissions américaines, comprenant des experts pour éclairer le travail des députés, ayant la possibilité de convoquer pour audition des planificateurs ou des dirigeants professionnels, serait une solution possible. Une telle commission aurait les moyens de faire un examen détaillé et précis des rapports soumis, et d'éclairer ensuite les débats parlementaires. Les membres de cette commission devraient être associés aux étapes ultérieures de l'élaboration du plan. Elle deviendrait, lors de l'exécution du plan, l'organe spécialisé du parlement pour l'élaboration des mesures législatives nécessaires (en particulier le budget).

Par ces deux moyens, on peut espérer apporter une participation du parlement à la planification et écarter les dangers technocratiques des planificateurs.

*

* *

Une réflexion, même limitée, sur la planification nous permet de comprendre l'importance des transformations qui s'opèrent dans la direction des sociétés contemporaines.

Les progrès des instruments d'investigation et de prévision ont permis les tentatives actuelles pour prévoir et orienter l'avenir par l'intermédiaire de la planification. Ces recherches, qui ont pour objet l'homme et la société de demain, ne doivent pas s'accomplir dans la semi-clandestinité. Mais nos institutions ainsi que nos traditions politiques, constituent des handicaps certains. Que ce soit le déclin du parlement, la montée et l'importance des groupes, la technicité des problèmes politiques, tous ces phénomènes témoignent de la vétusté de nos cadres institutionnels. Devant ce retard des institutions la tentation est grande de nier ce fait en présentant ces phénomènes comme des cas marginaux.

Pourtant l'imagination devrait l'emporter sur la négation. Il s'agit moins de constater les insuffisances de ces institutions, d'es-

sayer de les adapter tant bien que mal, que de rechercher les voies et les moyens d'une démocratie rénovée. Car, finalement, les institutions ne sont que le reflet d'un état de la civilisation. Dans la période de transition actuelle, c'est en dirigeant nos efforts pour définir la civilisation de demain, que nous trouverons sans doute les solutions les plus satisfaisantes.

Maurice CROIZAT,
*professeur assistant à la
Faculté des Sciences sociales de
l'Université de Montréal.*