

L'UTILISATION DES ÉTUDES A LONG TERME DANS LA PLANIFICATION FRANÇAISE⁽¹⁾

par

Bernard CAZES

On peut considérer la planification nationale à moyen terme (de l'ordre de 4 ou 5 ans) comme une manière de corriger ce que les dimensions temporelles du cadre budgétaire annuel ont de trop restreint. Mais la même constatation peut se répéter *mutatis mutandis* à propos de l'horizon quinquennal, que l'on considère à juste titre comme insuffisamment éloigné lorsqu'il s'agit de prendre des décisions dont les conséquences se font sentir pendant une durée supérieure à cinq ans. Telle est la justification de ce qu'on appelle d'un terme équivoque la planification à long terme — équivoque parce qu'il y a dans le mot planification l'idée d'un agencement cohérent d'objectifs et de moyens mis à leur service, et qu'on ne voit pas très bien en quel sens une organisation publique ou privée pourrait dire qu'elle poursuit des objectifs pour l'an 2000.

Mieux vaut donc parler plus modestement de recherches prospectives ou d'études à long terme, en essayant de voir l'usage que des planificateurs gouvernementaux peuvent en faire, usage qui suppose au préalable que deux conditions soient remplies, dont aucune ne va de soi : d'abord que de telles études existent, et ensuite qu'elles soient utilisables.

(1) Cet article fait partie d'un ouvrage collectif édité par les Presses Universitaires de Grenoble (à paraître au courant de l'année 1974), qui est consacré à la planification en Angleterre, en France et en Italie.

1° L'existence d'études à long terme

Pour déterminer les domaines où des études à long terme ont été effectuées par ou pour les planificateurs, il peut être utile de commencer par classer ces études. On sait que Daniel Bell utilise un classement tripartite distinguant la structure sociale (économie, technologie, système de stratification), le système politique, et l'ordre culturel (dans lequel il fait entrer les styles de vie), et qu'il associe à chacune de ces trois sphères une logique spécifique (1). Tout en reconnaissant l'intérêt analytique d'un tel mode de classification, j'en prendrai un autre, plus simple, qui repose au fond sur la distinction entre prospective « verticale » couvrant un secteur d'activité économique ou social, et prospective « horizontale » relative à des processus ou comportements sociaux pouvant englober plusieurs secteurs à la fois; lorsqu'elle les inclut tous, on parlera à la limite de prospective « synthétique » encore que la synthèse ne soit jamais vraiment totale.

Les études à long terme sectorielles

L'expression : prospective sectorielle désigne toutes les catégories d'études qui ont pour objet de représenter l'état futur ou, dans les meilleurs cas, les états futurs (généralement à l'horizon de la fin du siècle) d'une entité appelée secteur, en entendant ce mot dans un sens assez voisin de celui qu'il a chez les économistes — ensemble d'activités privées et/ou publiques concourant à fournir un certain *output*. En réalité, la dénomination de ces secteurs est loin de s'insérer dans une nomenclature rigoureuse, ce en quoi d'ailleurs elle reflète la structure lâche de la liste des fonctions productives et collectives que les planificateurs utilisent parce qu'elle est comode, sans se faire trop d'illusion sur sa validité scientifique.

Notons d'abord qu'aucune étude de prospective sectorielle n'a été réalisée entre le I^{er} et le V^e Plan inclus (2). Le genre ne commence à exister qu'avec le VI^e Plan (1971-1975), où l'on voit se créer neuf groupes de travail qui couvraient les secteurs suivants : affaires culturelles, agriculture, énergie, industries de transformation, logement, postes et télécommunications, recherche, santé, transports.

Cette énumération permet immédiatement de repérer un certain nombre de *lacunes*, pour lesquelles les explications varient d'ailleurs d'un cas à l'autre. La plus étonnante est celle qui concerne les ressources naturelles autres que l'énergie, car c'est un domaine où les vues à long terme sont indispensables, et où les spécialistes ne manquent pas. L'absence du secteur tertiaire privé, en revanche, n'a rien de très surprenant, car, jusqu'à une date toute récente, cet ensemble disparate d'activités qui va de l'épicier au notaire trouvait difficilement sa place dans les travaux de planification.

(1) Voir par exemple son livre *The Coming of Post-Industrial Society*, Basic Books 1973.

(2) Mis à part le fait que l'on trouve quelques considérations sur l'horizon 1985 dans certains rapports de Commissions de Modernisation du V^e Plan, particulièrement ceux qui concernaient l'artisanat, les carburants, l'énergie, l'équipement urbain, le logement, les postes et télécommunications et les transports.

Dans le secteur tertiaire public, la défense nationale n'a pas été réellement oubliée, mais elle est traitée *intra muros* par le ministère compétent. Le cas de l'éducation est intéressant à noter : voilà un secteur qui, comme les matières premières, nécessite des investissements à très long terme, et qui coûte encore plus cher qu'elles; et pourtant, il a toujours été impossible de faire à son propos de la prospective, du moins dans le cadre des procédures officielles de planification. Il y a bien, dans le rapport de la Commission de l'Éducation pour le VI^e Plan un chapitre qui traite de l'avenir à long terme, mais il a été rédigé par le seul rapporteur, et n'a pas été discuté par la Commission (1).

La forme d'organisation la plus généralement utilisée a été celle du groupe de travail « fermé », c'est-à-dire composé uniquement de fonctionnaires et d'experts plus ou moins proches de l'administration. La seule exception marquante est représentée par le groupe de travail qui a fait la prospective du développement culturel, car ses membres reflétaient un éventail de tendances extrêmement large.

Les études prospectives horizontales

En un sens, les études horizontales ont un caractère résiduel : ce sont celles que l'on ne peut vraiment pas qualifier de sectorielles. En procédant ainsi par élimination, on constate que les six cas suivants ont été traités de manière prospective : population, urbanisation, personnes âgées, consommation et mode de vie, temps et espaces de loisirs, mobilité des travailleurs. La question des lacunes est moins pertinente que dans le cas précédent, car il n'existe aucune liste finie des segments dont la somme permettrait de reconstituer la totalité du système social. On peut cependant noter deux grands absents dans cette liste. Il s'agit tout d'abord de l'environnement international. Si l'on met à part le rapport 1985, les études prospectives réalisées pour le VI^e Plan ont été remarquablement « introverties », comme si le seul avenir vraiment important à long terme était celui qui se déroulait à l'intérieur de l'Hexagone... On peut contester l'existence de la seconde lacune, relative au changement technologique, car après tout cette question a été abordée, souvent de manière très fouillée, dans plusieurs études sectorielles (agriculture, transports, télécommunications), sans compter d'autres rapports de prévision technologique réalisés pour le compte du Commissariat général du Plan par le BIPE (Bureau d'Informations et de Prévisions Économiques) sur les industries textiles, les industries alimentaires, et le bâtiment. Mais le défaut de la plupart des travaux consacrés à l'avenir technologique à long terme, c'est que les innovations prévisibles ne sont analysées que dans leurs effets *intra-sectoriels*, en négligeant toutes les retombées positives ou négatives qui risquent d'affecter l'environnement du secteur où l'innovation est appliquée (2).

(1) Je parlerai plus loin du rapport de synthèse 1985, où les problèmes à long terme du système d'enseignement furent discutés de manière assez détaillée.

(2) Le cas est particulièrement net en ce qui concerne les transports et les télécommunications.

Sur le plan organisationnel, les groupes de travail responsables de la prospective horizontale étaient beaucoup plus ouverts, en ce sens qu'ils comprenaient des individus appartenant à des milieux socio-professionnels variés, et dont la connaissance du problème étudié reposait souvent sur une expérience concrète plus que sur une « expertise » d'ordre technique et économique.

Cette diversité d'origine semble avoir eu des effets sur la nature des travaux de prospective effectués par les groupes « verticaux » et « horizontaux ». Selon un sociologue, B. Matalon (1), qui a procédé à une évaluation des activités d'un certain nombre de groupes long-terme du VI^e Plan, ceux qui ont élaboré des prévisions sectorielles étaient plutôt des techniciens familiarisés avec les méthodes de projection et avec le raisonnement économique, qui s'intéressaient aux questions susceptibles d'être formulées en termes quantitatifs. Ceci les a amenés à voir l'avenir sous la forme d'un problème d'ajustement entre une offre et une demande de biens et services soumises, l'une et l'autre, à des forces de changement d'ordre principalement démographique, économique et technologique. D'où l'impression de « changement dans la continuité » que l'on ressent en examinant les résultats de leurs travaux.

Sans être radicalement différents des précédents, les membres des groupes « horizontaux » étaient plus méfiants à l'égard du quantitatif et de l'approche technico-économique, et ils avaient légitimement tendance à considérer que la vision à long terme n'est justifiée que si elle incite à aller au-delà des facteurs traditionnellement pris en compte dans la planification à moyen terme. Ces groupes ont donc fait preuve de plus d'imagination que leurs homologues sectoriels, dans la mesure où ils ont cherché à utiliser les facteurs extra-économiques (structures et attitudes) pour construire leur représentation de l'état futur, et ont donc contribué à renouveler l'approche traditionnelle des problèmes, comme par exemple dans l'étude des phénomènes de mobilité de la main-d'œuvre.

Les travaux de prospective « synthétique »

La synthèse est apparemment ce qu'il y a de plus difficile, et devrait normalement venir en dernier. Il est donc surprenant que les études à long terme aient débuté en France par des travaux de projection macroéconomique décennaux (projection 1956-1965 réalisée pour la préparation du III^e Plan, 1958-1961), mais le paradoxe n'est qu'apparent car, étant donné l'absence complète d'études analytiques préalables, il n'y avait en réalité rien à synthétiser... Pour le plan suivant (IV^e Plan, 1962-1965) la même procédure fut suivie, la seule différence étant que la projection 1975, elle, ne fut pas publiée.

Pour le V^e Plan, il fut procédé à la création d'une Commission qui regroupait de hautes personnalités appartenant à des milieux professionnels

(1) B. MATALON, *Les groupes de travail à long terme dans la préparation du VI^e Plan*, avril 1972, miméographié.

divers, et s'inspirait d'un *corpus* d'idées élaboré au sein de l'Association Prospective créée quelques années auparavant par Gaston Berger : refus de considérer l'avenir comme le simple produit de l'extrapolation des tendances lourdes, effort pour percevoir le changement-en-train-de-se-faire par l'observation attentive des faits porteurs d'avenir qui annoncent une discontinuité dans les tendances en cours, et conception volontariste de la prévision à long terme, qui s'accordait très bien avec la vision de la planification comme instrument de maîtrise collective du changement. Toutes ces idées se retrouvèrent exprimées avec talent, et un certain optimisme, dans les *Réflexions pour 1985* qui furent publiées en 1964 peu avant la sortie du V^e Plan (1966-1970).

L'exécution de ce Plan fut marquée par des accidents assez spectaculaires, notamment à la mi-1968; en outre, il se produisit, en France comme ailleurs, une transformation marquée de « l'air du temps », qui obligea à aborder la prospective dite synthétique avec un esprit moins serein. Toutefois, il y a plusieurs manières de réagir contre l'humeur optimiste propre à la décennie 1955-1965. Les plus courantes consistent à développer le thème de la croissance qui ne fait pas le bonheur (c'est la version modérée), ou celui de la croissance génératrice d'inégalités et de nuisances (version plus radicale). Le Groupe 1985-seconde génération préféra emprunter une autre voie, et choisit plutôt d'explorer l'avenir à partir, d'une part, des contraintes liées aux modifications du contexte international (sujet qui n'avait jusqu'ici pour ainsi dire jamais été abordé en prospective), d'autre part, des caractères originaux du modèle socio-culturel français, et de la capacité de ce modèle à affronter le « choc du futur » (1).

2^o Ces études étaient-elles utilisables?

Il me paraît nécessaire de poser cette question parce que les études à long terme qui viennent d'être passées en revue n'étaient pas destinées à faire avancer la connaissance économique ou sociologique. Elles s'inséraient dans une procédure de planification gouvernementale destinée à déboucher sur des décisions concrètes ou des orientations pour l'action. En conséquence, il faut se demander si les études effectuées présentaient les caractéristiques que les planificateurs attendent généralement d'elles. Il n'est pas très facile de répondre car ces caractéristiques n'ont été codifiées nulle part (il est significatif que l'on emploie le plus souvent à ce propos des expressions vagues comme « stimuler l'imagination », « éclairer les décisions », « renouveler la problématique »). Si on essayait de préciser les idées à cet égard, on aboutirait peut-être aux trois propositions suivantes :

1^o Les études à long terme appliquées à la planification nationale n'ont pas pour objet d'offrir une vision de la « société souhaitable » (c'est là une activité qui relève de la réflexion politique), mais cela n'interdit pas

(1) 1985 : *La France face au choc du futur*, Librairie A. Colin, 1972.

d'essayer de préciser dans chaque domaine la signification des concepts par lesquels on spécifie l'état passé, présent ou futur de la société;

2° Les études à long terme ont pour but de rechercher ce qui changera (et ce qui restera stable) dans l'environnement au sein duquel s'insère une politique donnée, le raisonnement étant que si cet environnement risque de changer beaucoup, la politique correspondante devrait logiquement être modifiée (1). En d'autres termes, ces études sont utiles aux planificateurs si elles apportent des *raisons de conserver une politique, ou de la modifier plus ou moins graduellement*. Ces raisons sont tirées d'une réflexion sur ce qui pourrait se passer dans le *futur*, ce qui distingue la prospective de l'évaluation, puisque cette dernière puise ces mêmes raisons dans l'analyse des résultats *passés* d'une politique;

3° D'où la troisième proposition, qui énonce que les études à long terme ne sont pas pertinentes à elles seules, mais doivent être épaulées par une recherche attentive des performances passées des politiques publiques au double point de vue de leur efficacité et de l'équité dans la distribution de leurs impacts.

Essayons d'appliquer ces propositions aux trois catégories d'études à long terme que nous avons distinguées, en commentant brièvement chaque point.

Première proposition

a) Pour les groupes de prospective sectorielle, la nature du sujet et/ou l'état d'esprit des participants excluait généralement la tentation de concevoir leur travail comme l'élaboration d'un schéma de société idéale. Quant à la recherche de concepts pertinents pour décrire la situation du secteur, elle n'avait guère d'objet pour les activités correspondant principalement à des consommations intermédiaires, comme l'énergie. En revanche, elle aurait été parfaitement justifiée à propos des activités servant la demande finale, puisque leurs effets réels en termes de bien-être sont mal exprimés par les indicateurs utilisés habituellement, qui sont des mesures de dépenses totales ou de dépenses d'investissement. En fait, les travaux de prospective sectorielle n'ont pas été l'occasion de progresser dans cette voie qui est celle des indicateurs sociaux.

b) Vis-à-vis des groupes de prospective horizontale, qui se voulaient davantage détachés des contraintes économiques, et dont la composition était également différente, comme on l'a vu, la tentation de décrire l'avenir souhaitable (ou de pronostiquer un avenir sombre si on ne changeait pas rapidement de cap) était plus forte que dans le cas précédent, et elle ne s'est pas heurtée aux mêmes obstacles. Paradoxalement, c'est dans cette deuxième

(1) Pour prendre un exemple simple, toute politique de formation professionnelle se situe dans un environnement caractérisé, entre autres, par un certain état de la technologie. Si cette technologie change et aboutit à rendre capitalistique une industrie qui utilisait surtout de la main-d'œuvre peu qualifiée, comme l'industrie textile, la politique de formation professionnelle doit en tirer les conséquences qui s'imposent.

catégorie d'études que l'on a assisté à un effort sérieux pour améliorer l'appareil conceptuel existant, effort qui s'est traduit notamment par un essai de mesure (dû au CREDOC) de la « consommation élargie », concept intégrant la consommation privée, les consommations financées par la collectivité, et les services divisibles fournis gratuitement par des équipements collectifs.

c) Tout en cherchant à être le plus objectif possible, le premier rapport 1985 n'a pu éviter d'être involontairement normatif en présentant comme souhaitable une société future qui était au fond la projection agrandie, soit de ce que le IV^e Plan cherchait à promouvoir explicitement (développement substantiel des consommations collectives), soit de ce qu'il hésitait peut-être à préconiser trop ouvertement (éducation permanente, modernisation et humanisation des services administratifs en contact avec le public). On pourrait presque dire en sens inverse que le second rapport 1985 s'est attaché à écarter tout normativisme *a priori* et a cherché principalement à montrer que le progrès, quel que soit son contenu, serait en fait une conséquence de changements assez substantiels dans les politiques suivies et dans les préférences collectives implicites qui les sous-tendent. Cette remarque nous conduit assez naturellement à discuter la deuxième proposition.

Deuxième proposition

Pour tester le degré d'application de cette seconde proposition, il faut se demander : 1) si des éléments de réflexion ont été proposés en faveur d'un changement plus ou moins drastique des politiques, et 2) si les arguments mis en avant étaient solidement fondés. Sur le premier point, on peut dire que la réponse est nettement affirmative, en précisant cependant que les groupes de travail ont adopté des styles différents. Dans le domaine du logement, par exemple, les prévisionnistes ont établi des projections alternatives de besoins et de solvabilité des ménages, ce qui leur a permis de montrer de façon assez convaincante qu'il faudrait, dans le premier cas, intensifier l'effort de construction, et, dans le second cas, conserver le principe d'une aide financière (sinon ses modalités actuelles). Dans le domaine de l'agriculture, la confrontation des perspectives à long terme d'offre et de demande de produits agricoles a abouti à la conclusion qu'il faudrait essayer de concevoir une autre politique, et la Commission élaborera plusieurs alternatives extrêmement contrastées, qui allaient du maintien de la petite exploitation familiale à la formule de l'agriculture capitaliste, en passant par des variantes intermédiaires plus ou moins sophistiquées. Le troisième mode d'approche est celui qui a été le plus volontiers pratiqué en matière de prospective sociale, et qui consiste à énumérer en termes qualitatifs toutes les raisons (besoins hors marché non satisfaits, inégalités criantes à corriger) qui devraient conduire à augmenter les dépenses d'investissements publics et de transferts monétaires.

En ce qui concerne la prospective synthétique, le premier rapport 1985 a adopté une position assez proche du type n° 3, en la nuancant par le

principe de la « vérité des prix » dans le domaine des services collectifs divisibles. Cette nuance a été reprise et accentuée par le second rapport 1985, qui insista sur la nécessité d'une nouvelle approche des services collectifs, qui chercherait à mesurer de manière plus précise le coût et le résultat de leur performance, au lieu de considérer automatiquement comme souhaitable toute dépense publique qui est motivée par de bonnes intentions.

Troisième proposition

Ce point sera vite réglé, car nous nous trouvons devant un vide absolu. La notion d'évaluation est apparemment inconnue en France (sauf sous la forme encore très embryonnaire du compte-rendu annuel d'exécution du Plan), et cette carence a obligé certains groupes à long terme à consacrer une partie de leur activité à reconstituer tant bien que mal l'évolution passée. C'est ce qui s'est passé pour le groupe « Consommation et mode de vie », qui a rassemblé les données statistiques existantes sur l'éventail des revenus entre 1959 et 1965 (assez curieusement, son rapport est le seul document lié à la préparation du VI^e Plan où ces chiffres soient mentionnés).

L'impact des études à long terme

En me demandant si les études à long terme du VI^e Plan présentaient des caractéristiques utiles aux yeux des planificateurs, j'ai examiné l'« offre » de travaux prospectifs. En m'intéressant maintenant à l'impact des études à long terme, je suis conduit à regarder la « demande » manifestée, explicitement ou non, par l'appareil de planification. Cette demande existe, incontestablement, comme en témoigne la croissance considérable du nombre des études à long terme qui s'est produite lors du VI^e Plan, et qui semble devoir se poursuivre, quoique à un rythme plus modéré, pour la préparation du VII^e Plan. Mais, en même temps, on constate dans le fonctionnement de l'appareil de planification une sorte de contradiction qui est de nature à affaiblir l'impact des études à long terme. Cette contradiction peut se formuler comme suit : d'un côté, il y a des problèmes que le Plan aborde dans une optique décisionnelle, mais qui n'ont pas bénéficié d'un éclairage prospectif (exemple, les mesures d'encouragement à l'épargne privée); de l'autre, nombre de questions examinées dans les études à long terme comme les phénomènes de disparités de revenus, ou l'élaboration d'une nouvelle politique agricole, n'étaient pas « mûres » sur le plan politique, et n'ont donc rencontré que peu d'écho au niveau de la préparation du Plan. Même dans un domaine qui paraît purement technique, comme la mesure de la « consommation élargie » par le CREDOC, c'est seulement avec la préparation du VII^e Plan que cet instrument commencera à être sérieusement utilisé. Enfin les ébauches, encore très timides certes, d'évaluation et d'analyse de politiques alternatives que l'on trouve dans certaines études à long terme et en particulier dans le second rapport 1985, pouvaient difficilement avoir une grande influence étant donné que ce mode d'approche n'a guère été pratiqué jusqu'ici dans les travaux de planification à moyen terme (sauf sur la forme de « fourchettes » de

taux de croissance ou de rapprochements entre objectifs du Plan et réalisations). On pourrait alors conclure, à titre provisoire, que les études prospectives ont d'autant plus de chances d'avoir une influence positive qu'elles seront intégrées dans un continuum allant de l'évaluation à l'analyse stratégique, et qu'en sens inverse leur action restera très limitée tant qu'on les considérera comme une activité séparée, où l'on peut être d'autant plus imaginatif que cela ne prête pas à conséquence.

BIBLIOGRAPHIE

a) Pour le V^e Plan

- *Réflexions pour 1985*, Documentation française.
- Rapports des Commissions de Modernisation suivantes : Artisanat, Carburants, Énergie, Équipement Urbain, Logement, Postes et Télécommunications, Transports (Documentation Française).

b) Pour le VI^e Plan

- Dans la collection « Plan et prospectives », Librairie A. Colin :
 1. *Le développement urbain*,
 2. *La société urbaine*,
 3. *Le logement*,
 4. *Consommation, Loisirs, Mobilité, Personnes âgées*,
 5. *Postes et Télécommunications*,
 6. *Énergie*,
 7. *Transports*,
 8. *1985 : La France face au choc du futur*.

c) Autres publications :

- Rapport Vedel sur les perspectives à long terme de l'agriculture française, Documentation Française.
- *Réflexions sur l'avenir du système de santé*, Documentation Française.
- *Prospective de la recherche scientifique et technique en France*, Le Progrès Scientifique, mars et avril 1969.
- Rapport du Groupe Long terme de la Commission des Affaires Culturelles in Enseignements Artistiques — Création — Diffusion, Documentation Française.
- *Perspectives de l'Éducation en 1985*, chapitre I du Rapport de la Commission de l'Éducation, Documentation Française.
- Rapport du Groupe Long terme de la Commission de l'Habitation in Rapport général de cette Commission, Documentation Française.
- *Cinq esquisses de croissance pour 1985*, par A. GAURON et E. ANDREANI, Économie et Statistique, septembre 1970, novembre et décembre 1972.