

À quoi sert un commissariat au Plan ?



Marie Visot
mvisot@lefigaro.fr

La France voulait se doter d'un nouvel outil pour aider l'État à « se projeter dans le long terme ». Emmanuel Macron ressuscite donc le commissariat au Plan, créé initialement après la guerre pour planifier et organiser la reconstruction. Le nouveau haut-commissaire, François Bayrou, va le remettre au goût du jour.

Le premier ministre l'avait évoqué cet été : la France voulait se doter d'un nouvel outil pour aider l'État à « se projeter dans le long terme ». Aujourd'hui, son action est trop souvent « réduite à la simple gestion des crises et des urgences », ce qui ne lui permet pas de « planifier une politique économique, identifier les gisements de croissance futurs, définir une perspective, fixer un cap », reconnaissait Jean Castex. Le président de la République l'a traduit concrètement jeudi dernier en Conseil des ministres : revoilà donc le commissariat au Plan ! Un concept qui fleurit bon le gaullisme industriel et les Trente Glorieuses. Il s'agit désormais de penser la France de demain. Et c'est François Bayrou qui incarne la fonction, désormais de haut-commissaire, assumée de manière bénévole et cumulée avec la fonction de maire de Pau à laquelle il n'entendait pas renoncer. Pour le président de la République, « c'est tout sauf un lot de consolation, c'est une responsabilité importante » pour celui qui a été mis en cause dans l'affaire des emplois présumés fictifs des assistants des eurodéputés du MoDem. Quoi qu'il en soit, certains se demandant aujourd'hui si le plan ressuscité doit être vu comme la stratégie judicieuse d'un État boussulé par le Covid-19 et décidé à réaffirmer sa souveraineté économique ou comme un projet à contretemps, teinté de considérations politiques qui ne mènera pas à grand-chose ?

À L'ORIGINE. LA RECONSTRUCTION

Pendant la Seconde Guerre mondiale, l'économie s'effondre. En 1944, la production industrielle est inférieure de moitié à ce qu'elle avait connu et les infrastructures de transport sont largement endommagées. Les réflexions sur la planification commencent pendant le régime de Vichy. De Gaulle en reprend l'idée dès 1944 et crée le commissariat général au Plan en 1946, qu'il confie à Jean Monnet. Il s'agit à titre indicatif, contrairement à la planification soviétique - d'organiser la reconstruction et de gérer les fonds du plan Marshall. Le premier plan de modernisation et d'équipement a pour objectif de faire redémarrer l'outil de production, de reconstruire les équipements publics et privés détruits pendant la guerre et de satisfaire des besoins essentiels de la population. Il est centré sur six secteurs de base : charbon, électricité, ciment, machinisme agricole, transport et acier. Les grands plans des années 1960 sont à l'origine des plus grandes innovations industrielles (Concorde, Airbus, aéroport de Roissy...). Les plans vont également encourager l'Hexagone à ouvrir son économie au monde extérieur. Le premier plan concentre l'effort du pays sur six secteurs de base : le charbon, l'électricité, le ciment, le machinisme agricole, le transport et l'acier. Les grands plans des années 1960 sont à l'origine des plus grandes innovations industrielles (Concorde, Airbus, aéroport de Roissy...). Les plans vont également encourager l'Hexagone à ouvrir son économie au monde extérieur. Le premier plan concentre l'effort du pays sur six secteurs de base : le charbon, l'électricité, le ciment, le machinisme agricole, le transport et l'acier. Les grands plans des années 1960 sont à l'origine des plus grandes innovations industrielles (Concorde, Airbus, aéroport de Roissy...). Les plans vont également encourager l'Hexagone à ouvrir son économie au monde extérieur.

besoins... Pendant que le secteur privé s'organise pour fabriquer des masques en France ou en importer, l'exécutif patinal à expliquer dans un premier temps que les masques n'étaient pas utiles, et dans un deuxième temps que la France serait bientôt autonome sur le sujet. Manque d'anticipation ? Mauvaise évaluation de la situation ? Quoi qu'il en soit, il faut que le commissariat au Plan intègre à sa réflexion « quelque chose que l'État ne sait pas faire : la cartographie des risques », plaide l'économiste Patrick Artus. Risques sociaux, cyber, santé, environnementaux, démographique... « À chaque crise, la puissance publique donne l'impression de tomber de sa chaise face à un imprévu. Mais, un risque ça se mesure ; toutes les en-

treprises le font », poursuit celui qui participe dans les années 1980 aux travaux du Plan. Cet épisode malheureux des masques en tout cas renforcé la volonté française de redevenir souverain, au moins au niveau européen, sur plusieurs secteurs stratégiques, le médicament en tête - aujourd'hui, 60 % des principes actifs d'un médicament viennent de Chine ou d'Inde. Mais l'État prévoit aussi d'importants moyens pour des secteurs tels l'électronique, l'application industrielle de la 5G, les intrants critiques pour l'industrie et l'agroalimentaire. « Il nous faut, au niveau européen, maîtriser nos infrastructures maritimes, énergétiques et numériques », insistait Emmanuel Macron en février dernier.

Un rôle qui a évolué depuis 7 décennies

1 Une institution née sous la IV^e République

Le commissariat général du Plan de modernisation et d'équipement (CGP) a été créé le 3 janvier 1946, au lendemain de la guerre à l'initiative du général de Gaulle et de Jean Monnet qui en deviendra le premier commissaire.

2 La mise en œuvre de la planification

La planification « à la française » définit les grandes priorités de recherche et d'innovation. Elle chiffre les moyens à mettre en œuvre et surtout planifie les objectifs de production. Dix plans quinquennaux seront adoptés jusqu'au début des années 1990.

3 À l'origine de la modernisation de la France

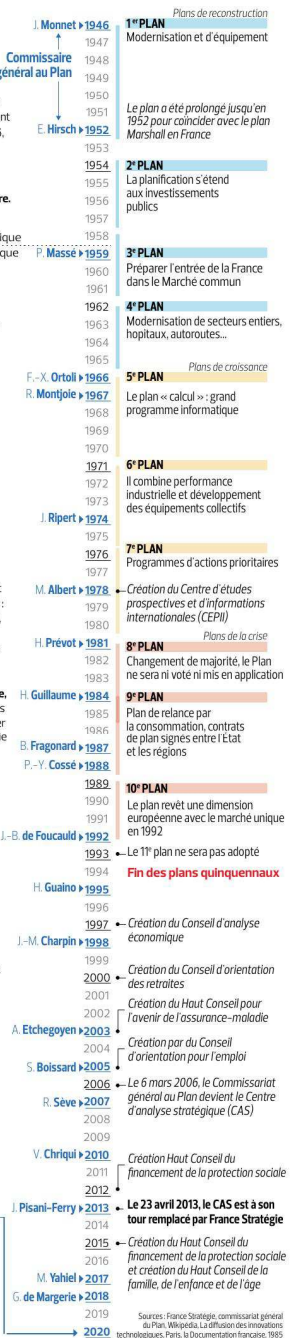
Le premier plan concentre l'effort du pays sur six secteurs de base : le charbon, l'électricité, le ciment, le machinisme agricole, le transport et l'acier. Les grands plans des années 1960 sont à l'origine des plus grandes innovations industrielles (Concorde, Airbus, aéroport de Roissy...). Les plans vont également encourager l'Hexagone à ouvrir son économie au monde extérieur.

4 Remplacé par le Centre d'analyse stratégique

En 2006, l'institution est réformée et devient le Centre d'analyse stratégique (CAS). En 2013, le CAS est à son tour remplacé par France Stratégie. L'organisme d'expertise et d'analyse établit des recommandations en matière d'économie, d'emploi, de politique sociale ou bien encore de développement durable et numérique.

5 Ressuscité par la crise du coronavirus

François Bayrou est nommé haut-commissaire au Plan, chargé d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État et d'éclairer les choix des pouvoirs publics.



LE PLAN VERSION 2020, UN RÔLE DE RÉFLEXION

« Ce qui est vital doit être protégé. Encore faut-il déterminer ce qui est vital et imposer aux décideurs et à l'opinion publique de se saisir des problèmes qui méritent une réponse à 10, 20 ou 30 ans et non pas 10, 20 ou 30 jours », explique François Bayrou. Quel rôle doit alors être dévolu au Plan ? À l'origine, il avait été créé parce qu'il n'existait pas de lieu d'expertise. Mais depuis, les agences, comités Théodule, commissions et autres think-tanks publics sur tous les sujets se sont multipliés : le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii), le Conseil d'analyse économique (CAE), le Conseil national de productivité, le Conseil d'orientation des retraites (COR), la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq)... Et, le premier d'entre eux, France Stratégie, héritier du Plan. Le décret créant le haut-commissariat précise d'ailleurs qu'il « bénéficiera du concours » de France Stratégie (un effectif d'une centaine de personnes et un budget annuel de 15 millions d'euros) ; il pourra également solliciter d'autres agences. Ringuarde, la résurrection du Plan, alors que les technologies de rupture ont succédé à ces cycles longs de l'industrie ? Pour l'économiste Ludovic Subran, « nous en sommes dans une période où l'économie est quasiment administrée, alors autant le faire de manière intelligente, notamment en remettant un peu d'horizon. C'est judicieux compte tenu des enjeux de souveraineté ». « On a tellement reproché à tous les gouvernements de ne pas avoir de vision de long terme que faire un peu d'anticipation, c'est bien », abonde son confrère Nicolas Bouzou. « Sur l'énergie, par exemple, il y a une grosse bagarre de lobbying des acteurs, chacun y va pour défendre sa filière alors qu'il faudrait construire une vision agnostique et de long terme », confie un chercheur. Le décret le créant souligne en outre que le nouveau haut-commissaire doit « animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État et éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels ». Le nouveau Plan « ne se contente pas de traiter de questions économiques », prend d'ailleurs bien soin de préciser le locataire de Bercy, Bruno Le Maire. Bref, le Plan version XXI^e siècle s'ouvre donc davantage à des questions touchant à toute la société.

LE DOTER D'UN RÔLE OPÉRATIONNEL

Pour nombre d'experts, son rôle ne doit toutefois pas se limiter à celui d'un think-tank. « La question, c'est que deviennent les réflexions et les préconisations ? », note Ludovic Subran. Est-ce qu'on prend modèle sur ce qui a été fait avec la convention citoyenne et on met des choses en œuvre après la concertation ? Sinon, le nouveau Plan risque de n'être qu'un pourvoyeur de rapports de 400 ou 500 pages aussi bons les uns que les autres, mais qui finiront inévitablement dans des tiroirs, comme c'est le cas aujourd'hui. Allant encore plus loin, Patrick Artus considère que, dans la mesure où l'on sait ce que l'on doit faire pour l'avenir - les batteries de seconde génération, l'hydrogène, la fabrication de médicaments... -, il faut que le plan ait aussi un rôle de stratégie opérationnel. Et tous de citer le modèle de la Darpa (Defense Advanced Research Projects Agency) américaine. Cette agence en charge des « projets de recherche avancés de défense », qui existe depuis 1958, est à l'origine de nombreuses révolutions technologiques et fait figure aujourd'hui de précurseur de l'innovation. On lui doit en particulier le développement du réseau Arpanet, qui est devenu l'internet actuel, et le programme Transit, ancêtre du système GPS. Elle mène des réflexions et des recherches ; mais son rôle va plus loin, car elle construit aussi des collaborations entre le public et le privé. « Pour résumer, explique Patrick Artus, la Nasa dit à Elon Musk qu'elle veut envoyer des astronautes sur l'ISS avec une capsule, Elon Musk lui développe et le gouvernement lui achète des lanceurs ; tout le monde y gagne. La Darpa finance et développe en ce moment tout un tas de programme, énergie, transport, télécoms... C'est exactement ce que la France doit faire » pour préparer le monde de demain - comme elle a commencé à le faire avec les batteries électriques, associant PSA et Total. ■

Sources : France Stratégie, commissariat général du Plan, Wikipedia, La diffusion des innovations technologiques, Paris, la Documentation française, 1985. Infographie LE FIGARO