Rebâtir d'urgence le "plan" c'est possible : mode d'emploi

Olivier Passet - Directeur de la recherche, Xerfi

20/07/2020

Le nouveau gouvernement veut remettre la planification au cœur de son action. Le Premier ministre l'a souligné, il reste à ce gouvernement 600 jours pour poser les bases de la reconstruction ou reconversion économique après la crise sanitaire. Et compte tenu de l'ampleur du chantier, le « plan » ne peut pas être un dispositif parmi d'autres dans la longue liste des chantiers qui ont été énoncés. Il est l'instrument clé, sans lequel le catalogue restera déclaration d'intention sans méthode et donc sans avenir. S'il y avait une idée à retenir du discours de politique général, c'est donc bien celle-là, à quoi il faut ajouter bien sûr celle de la décentralisation.

Le plan, c'est quoi ?

Le plan, c'était d'abord une institution bien réelle qui a eu ses heures de gloire. Mais c'est aussi un mythe enjolivé par l'histoire, celui d'une institution stable qui aurait programmé la reconstruction puis la modernisation des Trente Glorieuses. Celui d'un volontarisme politique se traduisant en actes et dépassant la dictature de l'instant. A vrai dire, la planification indicative à la française, n'a jamais cessé de se réinventer, d'alterner les phases de réussite et d'effacement ou de bilan mitigé, jusqu'à disparaître sans tout à fait disparaître.

De ce projet très inégalement incarné au fil de l'histoire demeure quelques idées fortes et indissociables, celle d'une économie qui se construit sur la base d'une vision prospective, de la définition de priorités d'investissement bâties sur la concertation, d'un lieu de co-construction de l'avenir où coopéraient des sphères aujourd'hui étanches et dominées par les rivalités internes : les entreprises, les intellectuels, les syndicats.

Les raisons de la mort du plan

Quelles sont donc les chances d'opérer le tournant post-Covid sur la base d'une vision partagée et d'une gouvernance où l'État regagne son influence dans les choix stratégiques des entreprises ? Disons-le, elles sont faibles sans être nulles.

Faibles, parce qu'on ne peut ressusciter un mort sans s'interroger sur les raisons de sa mort. Or, si le plan est mort, c'est du fait de causes qui demeurent bien vivaces. Son véritable fossoyeur, c'est François Mitterrand, pourtant attaché à l'idée en parole. Sans lui porter l'estocade, c'est lui qui assiste impuissant à son effacement : « j'ai vu avec beaucoup de tristesse le Plan perdre pratiquement jusqu'à toute réalité au cours des dernières années » dit-il en 1988. Utilisant même le plan pour tenter de rendre invisible son premier rival, Michel Rocard, dès mai 81. Et pour cause, il est le président qui a fait entrer la France dans la mondialisation et l'Europe de la concurrence. Et ce faisant, c'est lui qui a accéléré la décomposition des conditions qui fondaient la réussite du Plan :

- Car avec l'exposition croissante aux grandes secousses du commerce international, la gestion des aléas et l'ardente obligation de l'adaptation continue et agile aux marchés versatiles ont marginalisé l'idée d'une programmation volontariste.

- Car aussi, la réussite de la planification est intimement liée à l'abondance et à la stabilité des fonds dédiés aux grands projets : le premier plan doit sa réussite au plan Marshall. Le quatrième plan de 1962-65, considéré comme l'un des mieux exécuté, se fait dans un contexte de prospérité exceptionnelle des finances publiques.

- Car enfin, le jeu d'acteurs qui sous-tend la réussite de la planification a disparu. Du côté des entreprises, les champions nationaux sous tutelle de l'État ou de grands patrons sociaux ont cédé la place à des multinationales sous actionnariat international qui s'identifient de moins en moins au territoire. Du côté expertise, l'économie industrielle est de moins en moins incarnée, et a viré dans l'abstraction mathématique et du côté des syndicats, la masse critique destinée à la réflexion a rétréci comme peau de chagrin… Sans parler des grands commis de l'État, passés par le plan et qui servaient de relai au sein de toute l'administration. Bref, reconstituer une pratique, une culture, restaurer une tutelle sur des entreprises financiarisées, cela ne se fait pas en 600 jours et sans surmonter le tabou de la nationalisation notamment.

Le plan existe encore, mais en pièces détachées

Pourquoi les chances ne sont-elles pas nulles pour autant ? Parce que contrairement aux apparences, le plan n'est pas tout à fait mort. Si l'on met bout à bout, France stratégie (lieu de prospective et de réflexion), le secrétariat général à l'investissement (qui sélectionne les appels à projet et alloue les 57 milliards du grand plan d'investissement sur 5 ans inauguré au début du quinquennat), les comités de filières (qui sous l'égide d'un industriel représentatif du secteur ont pour charge de faire émerger l'industrie de demain, de coordonner et structurer les filières stratégiques), Bpifrance… le plan et ses agences de moyens existent en pièces détachées et tout un tissu humain invisible qui réfléchit l'avenir productif.

Le gouvernement ne part pas de rien. Et par le montage et la consolidation de ces moyens dispersés mais liés, il peut produire déjà et rapidement un bel outil de planification stratégique.