

FORUM INTERNATIONAL POUR UNE POLITIQUE  
ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

ANGLAIS



**SORTIR DE LA CRISE ?**

COLLOQUE INTERNATIONAL  
PARIS

18, 19, 20 MARS 1983

**les fins et les moyens**

**instruments et nouvelles politiques**

**OUT OF CRISIS**

INTERNATIONAL CONFERENCE  
PARIS

MARCH 18, 19, 20 / 1983



Franco ARCHIBUGI

FORUM FOR INTERNATIONAL POLITICAL AND SOCIAL  
ECONOMY (IPSE FORUM)

NOUVEAU~~X~~ INSTRUMENTS DE POLITIQUE  
DE DEVELOPPEMENT

Rapport par Franco Archibugi

Conférence sur thème: "Sortir de la Crise?"  
Paris 4-6 Novembre 1982

Coordonnateur de la Conférence: Stuart Holland, MP  
(United Kingdom)

La Conférence, organisée par IPSE Forum,  
a été promotée par le Ministre Français de la  
Recherche et l'Industrie

## NOUVEAUX INSTRUMENTS DE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

### 1. Nouvelles tâches pour le secteur public

- 1.1. Les limites financières de l'Etat
- 1.2. L'"Etat du bien-être" en tant que réparateur des dommages du laissez-faire
- 1.3. Solutions générales de remplacement de l'intervention publique
- 1.4. Nouveaux critères de gestion de l'intervention publique

### 2. L'avènement de l'économie "associative"

- 2.1. Nouvelles formes d'accumulation
- 2.2. La "démocratie économique"
- 2.3. Le "Fonds syndical" d'investissements
- 2.4. L'expansion du "troisième secteur" de l'économie
- 2.5. Relations entre l'économie publique et l'économie "associative"

### 3. L'avenir de la planification

- 3.1. Le nouveau rôle "régulateur" du secteur public
- 3.2. La planification centrale et l'intervention directe
- 3.3. La planification structurée ou "systémique"
- 3.4. La négociation "de plan"
- 3.5. La comptabilité sociale de plan
- 3.6. Le plan et le nouveau syndicalisme
- 3.7. Le plan et le mouvement organisé des consommateurs

### 4. Conclusions

## 1. Nouvelles tâches pour le secteur public

Les transformations en cours dans la structure de la société industrielle contemporaine, celle des principaux pays occidentaux (telles qu'elles ont été examinées dans les précédents rapports présentés à cette Conférence), impliquent - et, dans le même temps, sont liées à - de profondes transformations du caractère et des modalités de l'intervention publique.

L'histoire des sociétés capitalistes occidentales est caractérisée par une augmentation constante des dimensions et du champ de l'intervention publique (représentée par toutes les institutions que les systèmes juridiques publics, bien que différents, prévoient: Etat, gouvernements locaux, organismes publics, etc) (1).

L'augmentation du champ est caractérisée par le fait que le poids des services mis sur pied et assurés par la "main publique" (qui est, par définition, une main "visible") s'est accru surtout à la suite des grandes possibilités d'affecter à des services immatériels "tertiaires" des tranches croissantes de ressources et d'emplois, rendues disponibles par le progrès technique et par les accroissements impressionnants de productivité physique réalisés dans les secteurs de la production des biens matériels (agriculture et industries) (2). Une fois les besoins primaires satisfaits, en dépit d'une importante augmentation de la population, on s'est tournés, avec de plus grandes possibilités, vers la satisfaction des besoins de bien être immatériel (instruction, santé, environnement, loisirs, etc) dont bénéficiait - à des niveaux qualitatifs même plus sophistiqués - une portion certainement beaucoup plus restreinte de la population. Cela a provoqué évidemment une augmentation croissante de l'emploi de ressources réelles, et tout d'abord le travail, dans le secteur des services publics: c'est ainsi que l'on a assisté à une augmentation du personnel sanitaire, des enseignants, des sportifs, des écrivains, des fonctionnaires publics de tout rang et grade, en somme de tous ceux qui, d'une façon ou d'une autre, directement ou indirectement, sont payés ou subventionnés par l'Etat à travers le prélèvement fiscal sur le produit et sur le revenu de l'ensemble de l'économie.

L'augmentation des dimensions est caractérisée, à son tour, par le fait que le régime de protection de l'Etat contre tout risque ou tout malaise social (chômage, invalidité, maladie et enfin vieillesse) s'est amplifié, tant en qualité qu'en quantité. Cela a induit évidemment la création de formes de plus en

plus nouvelles d'assistance sociale, d'une manière étendue et diffuse, au point qu'on les a accusées de mortifier l'esprit d'initiative et la capacité d'entreprise personnels. Il s'agit de toutes les formes de "garantie des revenus" que le "Welfare State", a introduites et qui représentent essentiellement une soustraction des ressources produites par ceux qui participent au processus de production, pour les affecter à ceux qui n'y participent pas.

### 1.1. Les limites financières de l'Etat.

Mais au point où en sont les choses, le processus d'affectation "gratuite" (c'est-à-dire uniquement fiscale) des nouveaux services sociaux et le processus de "transfert" des revenus (toujours à travers l'instrument fiscal) pour les diverses formes de "garantie du revenu", de plus en plus répandues, ont provoqué un poids "financier" de l'Etat sur le montant global du produit réel de chaque pays et qui ne pourrait que difficilement être ultérieurement augmenté (3).

Dans le même temps, il n'est pas du tout établi que le poids "réel" des services sociaux utilisés et consommés par le citoyen ne devrait pas ou ne pourrait pas augmenter davantage encore dans la structure des consommations globales et ce, en tant qu'expression d'une préférence "authentique" (4) des consommateurs finals eux-mêmes, mais aussi d'une préférence collective et politique, exprimée par les interprètes légitimes de la souveraineté populaire.

En d'autres termes, ce qui ne peut être augmenté, ce n'est pas le montant relatif des emplois réels de ressources affectées aux services sociaux réels, mais c'est seulement le rôle d'intermédiation financière que joue l'Etat, car il est une source de distorsion entre les besoins réels et les préférences réelles des différentes catégories sociales et qu'en outre, il est la source de gaspillages et d'une bureaucratisation inutile laquelle produit souvent des coûts sociaux disproportionnés par rapport aux avantages acquis.

### 1.2. L'"Etat du bien-être" en tant que réparateur des dommages du laissez-faire

D'autre part, aussi bien certains services sociaux (comme la protection de la santé ou de l'environnement) que les formes de protection des revenus (qui sont les formes les plus voyantes du Welfare State), ont joué un rôle - souvent implicite mais parfois même déclaré - consistant à "compenser", à "réparer" les dommages provoqués par le libre développement des forces écono-

miques ou par le libre jeu du marché, pourvu que soit maintenus et conservés les mêmes mécanismes de production ( et le niveau élevé de capacité de profit concentrée) du système capitaliste.

C'est ainsi que l'on a pu parler d'un "capitalisme assistentiel" visant à réparer les dommages provoqués par lui-même, au profit cependant (général) d'un "taux de développement" plus élevé: les coûts de ce développement pouvaient bien être supportés par la collectivité sous des formes diverses, comme s'il s'agissait d'une espèce d'"assurance" collective.

Dans cette structuration, de caractère typiquement "libéral", bien que largement adoptée dans les expériences réformistes des socialdémocraties européennes, il était - et il est encore - implicite que le coût (envisagé) d'une gestion ne produisant pas ces "dommages" aurait été certainement supérieure. Souvent cependant, on ne dit pas pour qui il serait supérieur. En somme, on donne pour acquis que l'avantage collectif du rendement maximum produit provient uniquement d'une "forme de la production", celle du laissez-faire ou du capitalisme de marché, et que cet avantage pourrait financer amplement les interventions réparatrices et protectrices du Welfare State.

Mais, ayant atteint un plafond non crevable, le processus d'intermédiation financière de l'Etat - sur lequel se base l'action "réparatrice" - ne peut que s'arrêter. Ayant atteint son plafond - ce que l'on appelle "limites de budget" - l'Etat ne peut que comprimer ce que l'on avait défini un processus de compensation ou de réparation des dommages du développement capitaliste: <sup>la prime</sup> ~~le coût~~ de l'assurance ne peut plus excéder <sup>la</sup> ~~son~~ valeur du dommage <sup>la</sup> ~~sa~~ (5).

En tant qu'intermédiaire financier, l'Etat bourgeois n'a aucune difficulté à freiner les emplois réels en services sociaux, même si une demande politique, de plus en plus agressive tend, de par sa nature, à réaliser un surplus chronique et systématique d'emplois sur les ressources financières, c'est-à-dire à dépasser toujours les "limites" de budget ainsi nommées: son instrument est l'inflation qui ramène tout excédent formel (financier) de la dette publique à ses limites réelles, n'excédant pas <sup>la valeur de l'assurance</sup> ~~la~~ <sup>la capacité</sup> ~~la~~ de production du système capitaliste tel quel. Et c'est ainsi que l'intermédiation financière de l'Etat, même si elle est "excessive" parvient à ne pas compromettre la conservation du système de production capitaliste, essentiellement fondé sur le secteur "secondaire" (industriel) des biens matériels, même au-delà des limites de l'utilité sociale, à travers un consumérisme spasmodique et ri-

che de gaspillages réels de ressources, car il est la source réelle de l'accumulation de capital, et donc de pouvoir, de la bourgeoisie.

En somme, lorsque le capitalisme va un peu trop "au-delà" dans son assistantialisme et dans l'action réparatrice, il fait facilement marche arrière et utilise, comme instrument, l'inflation pour rééquilibrer les revenus réels et les consommations réelles dont il a perdu le contrôle.

L'érosion des moyens publics réels par l'effet de l'inflation signifie la dégradation de ces moyens et le détournement des moyens globaux vers des biens de consommation individuels ou biens d'investissement spéculatif; ce qui rend moins réalisable encore une modification de la structure de la consommation et un élargissement des consommations "sociales", ainsi qu'une modification du "mode" de production avec l'expansion de l'autogestion et de la redistribution du travail.

### 1.3. Solutions générales de remplacement de l'intervention publique.

Pour assurer, au contraire, l'expansion nécessaire des services et des emplois sociaux dans l'emploi global des ressources de la Communauté, il faudrait éviter d'appesantir, à cette fin, le système fiscal, précisément pour éviter ces contre-coups (ou feed-back) de l'inflation qui tendent justement à annuler toute modification structurelle des emplois.

Grâce à une programmation globale plus développée des emplois - réalisée dans la phase de planification, ainsi qu'on le dira précisément dans la troisième partie de cet exposé - l'Etat pourrait, plutôt que d'assumer en propre la gestion directe de ces services, étudier des formules qui lui permettraient de mobiliser, pour atteindre les objectifs généraux repérés, d'autres canaux financiers directs, basés essentiellement sur l'initiative et sur la gestion directe des usagers eux-mêmes. Ces canaux, mis en oeuvre même ou réglementés ou encore encouragés par le recours aux finances publiques, devraient réaliser l'emploi de revenus "privés".

Plutôt que d'aller vers une généralisation, l'intervention publique pourrait, par conséquent, et plus utilement:

- a. d'une part se borner aux cas et aux secteurs les plus nécessaires (tant socialement que territorialement), c'est-à-dire là où les facteurs culturels et institutionnels rendent impossible une prise en charge autonome des

responsabilités civiles et économiques;

- b. d'autre part s'engager à l'action "promotionnelle", à la stimulation et à l'orientation, c'est-à-dire davantage à une activité de programmation que de gestion.

La généralisation devrait, de toute manière, être poursuivie, mais d'une façon non directe, et plutôt à travers le libre choix des usagers, actuels ou potentiels, sous les formes préférées par eux, même avec une gestion collective.

Plutôt que d'étendre les services sociaux gratuits - ou à des prix "politiques" généralisés, c'est-à-dire à la charge du budget de l'Etat - ceux-ci devraient être, au contraire, concentrés sur les services vraiment indivisibles, en laissant, par contre, grâce à des stimulations initiales étudiées, à l'associationnisme collectif, mais "privé", la tâche d'avancer vers une autogestion, même financière, de ces mêmes services.

Du point de vue "réel", il s'agirait toujours de gérer une même tranche de ressources (les ressources fiscales grèveraient également sur les revenus privés): si l'on veut que cette quote-part augmente au profit de certains emplois sociaux, il y a lieu alors de se demander s'il ne serait pas plus efficace d'agir directement sur les comportements de dépense des usagers et des bénéficiaires, plutôt que d'appesantir le prélèvement fiscal, confus, imparfait et impondérable.

Il s'agirait de trouver les moyens de freiner l'expansion de certains secteurs d'emploi et aider à la naissance ou à l'expansion d'autres secteurs: Cela serait d'autant plus aisé à obtenir que l'augmentation des disponibilités globales serait plus marquée et que le tableau global de toutes les disponibilités et de tous les emplois nécessaires et souhaités serait plus net et mieux défini; en d'autres termes, que la méthode de programmation serait d'autant mieux structurée et développée.

#### 1.4. Nouveaux critères de gestion de l'intervention publique.

En de nombreux secteurs où les services de l'Etat sont traditionnellement assurés à titre gratuit, secteurs caractérisés par l'indivisibilité des consommations, on devrait adopter de nouveaux critères de gestion. En premier lieu, il faudrait adopter de nouvelles techniques avancées de mesurage de l'output du service rendu. Et chaque fois que cet output ne peut être évalué qu'en fonction de la perception subjective du bien-être des usagers, il serait opportun d'introduire des formes d'autogestion du service de la part des usagers, même dans le cadre du financement public, ancré à des critères quantitatifs objectifs.



Par contre, dans les cas où on ne peut parvenir à une évaluation "objective" et politique du service (justice, défense, système institutionnel, ordre public, protection civile, etc ), il faudrait recourir à des formes modernes d'évaluation de l'output et de la productivité au moyen d'analyses sophistiquées "coûts-résultats", toujours dans le but de minimiser les ressources employées à des fins publiques politiquement non requises, selon des méthodes rationnelles.

Les formes d'autogestion du service public, chaque fois qu'elles s'avèrent possibles, sont par contre - ainsi qu'il a été dit - l'instrument le meilleur pour assurer le maximum de rendement du service lui-même, du point de vue de l'utilisateur.

## 2. L'avènement de l'économie "associative"

Les transformations en cours dans la structure de la société industrielle contemporaine impliquent donc une diminution de l'importance du processus d'accumulation et d'investissement dans les secteurs de l'agriculture et de l'industrie, par rapport à celui qui doit être réalisé dans le secteur des services. Mais par là, le modèle opérationnel tend également à se modifier par rapport à celui sur la base duquel s'est déroulé jusqu'ici le processus d'accumulation et d'investissement.

Jusqu'ici, en effet, et compte tenu de certaines exceptions, le processus d'accumulation a été garanti par les perspectives de profit des "entreprises" - publiques ou, surtout, privées - opérant sur le "marché" et ayant comme indicateur de succès et comme motivation essentielle, le bénéfice de l'entreprise.

Lorsque le champ des activités économiques s'étend vers des services "autogérés", ainsi qu'il a été dit - qu'ils soient autonomes ou non au plan financier - le poids des investissements non motivés par le profit, tend à s'accroître considérablement: cela ne signifie aucunement que l'importance des investissements eux-mêmes et de l'accumulation des ressources qui les expriment diminuent d'importance. La mise en réserve et l'épargne de revenus gagnés ou produits devront donc être réalisées en dehors des canaux financiers usuels, encouragés par les perspectives du bénéfice et par les taux d'intérêt.

C'est par là que s'explique la nouvelle importance qu'acquière des secteurs opérateurs financiers liés - tant en ce qui concerne la collecte que l'emploi des moyens - à des activités "nouvelles" n'appartenant pas au marché financier normal des capitaux; d'où la création d'instituts nouveaux eux-aussi.

Quelles pourront être les nouvelles sources de l'accumulation?

### 2.1. Nouvelles formes d'accumulation.

L'une des caractéristiques des "crises" d'investissement qui marquent l'évolution la plus récente du système capitaliste (et qui ressemble beaucoup à la "~~crise~~ <sup>baisse tendancielle</sup> du taux de profit" déjà théorisée par Marx), est celle de ne plus trouver, précisément, dans le "profit" une motivation suffisante à l'investissement. Cela se produit souvent même dans des situations de liquidité financière appréciables, même si la liquidité financière elle-même est souvent compromise par la flexion généralisée de la tendance à l'épargne, surtout dans le secteur des entreprises.

Cela a déterminé, partout dans le monde capitaliste, une fonction croissante de l'Etat, avec ses nombreux instruments, même financiers, dans le rôle d'intermédiation des opérations relatives au capital. Mais l'usage rationnel de cet instrument, nouveau et puissant, et son adaptation complète à une nouvelle logique de "non-profit", plutôt qu'aux "règles" financières traditionnelles, sont rendus malaisés par l'absence d'un système de planification susceptible d'introduire de nouveaux paramètres d'évaluation "coûts-bénéfices" dans l'emploi des ressources financières (6).

### 2.2. La "démocratie économique".

Pour un usage lié encore à des critères et à des paramètres traditionnels (et vers des secteurs de production de type traditionnel), mais cependant quelque peu "révolutionnaire" par ses aspects institutionnels, on est en train de multiplier les expériences de "capitalisation socialisée" à travers la création de "fonds d'investissement" alimentés par l'épargne, contractuelle ou légale, des travailleurs; ces fonds sont gérés par les travailleurs eux-mêmes avec la participation, plus ou moins large, des syndicats (7).

Ce sont des formes dites de "démocratie économique", qui ont trouvé dans les pays scandinaves leur terrain le plus fertile mais dont on discute avec quelques expériences d'application - dans tous les pays capitalistes, compte tenu de l'impératif reconnu de ne pas négliger les besoins en ressources financières pour les investissements nécessaires pour freiner la chute de l'emploi, sans pénaliser pour autant les travailleurs dans la distribution contractuelle du revenu.

Le rôle des syndicats dans tout cela pourrait et devrait s'accroître sensiblement. La participation des travailleurs au patrimoine des entreprises est une expérience déjà connue, depuis longtemps dans de nombreux milieux. Elle a d'ailleurs suscité, à juste titre, de nombreuses discussions, surtout dans les milieux syndicaux, du fait également qu'elle a été considérée traditionnellement comme une participation aux bénéfices de l'entreprise, sans qu'aient été essentiellement modifiés ni le modèle de comportement des entreprises sur le marché, ni les critères d'évaluation financière des initiatives. La participation des travailleurs au patrimoine et aux bénéfices des entreprises - avec une médiation plus ou moins marquée des syndicats - ne représentait pas un mode nouveau de gérer les activités de production, pas plus d'ailleurs que la propriété en actions, plutôt dispersée, par rapport aux processus de contrôle des sociétés par actions modernes.

D'autre part, en deça des expériences de "démocratie économique", les expériences de "démocratie industrielle" elles-mêmes, représentées essentiellement par les formes institutionnelles de "co-détermination" introduites en Allemagne et dans certains autres pays occidentaux, n'ont pas rencontré un grand accueil partout dans le mouvement syndical, précisément parce qu'elles sont incapables de modifier, de façon substantielle, les modèles de comportement des entreprises et parce qu'elles sont susceptibles de créer des difficultés à un exercice autonome du pouvoir syndical. Cela ne signifie évidemment pas que les syndicats ne se soient pas montrés intéressés à une augmentation de la présence et de la participation des travailleurs et de leurs représentants dans les instances décisionnelles relativement à l'organisation du travail et à la programmation de l'entreprise. Ils ont préféré le faire en dehors des implications institutionnelles et formelles, en ayant recours à l'instrument, classique et toujours adaptable, de la négociation collective.

### 2.3. Le "Fonds syndical" d'investissements

Mais les formes connues de participation au capital et aux bénéfices de l'entreprise, ainsi qu'aux décisions de l'entreprise, ont tendance aujourd'hui à se modifier dans le nouveau contexte - qui fait l'objet de notre analyse - de la transformation de la société industrielle en une société "post-industrielle".

Le rôle croissant des syndicats concernerait non seulement

la présence dans certaines formes de gestion des entreprises ou de participations au capital desdites entreprises, mais aussi une présence plus marquée dans la totalité du processus d'accumulation de capitaux qui a lieu à l'échelon de toute une communauté nationale, à travers la gestion d'un "Fonds d'investissements" qui pourrait absorber une quote-part importante de l'épargne nationale disponible qui serait transformée en investissements: cette quote-part pourrait ressortir de la négociation collective.

Cette négociation collective ne devrait plus se borner à la contrainte d'assurer un processus adéquat de formation du capital, mais simplement - et seulement dans les cas où le profit demeure le motif de l'entreprise - elle devrait assurer un rendement motivant pour l'entreprise elle-même (8).

Par ailleurs, toute forme de prélèvement financier sur les revenus (en ce cas, revenus de travail) pourraient faire de l'Etat le protagoniste, comme intermédiaire fiscal et comme auteur de l'imposition (sous des formes plus ou moins négociées entre les parties) des prélèvements. Mais, compte tenu de la nécessité générale - amplement discutée dans la première partie ci-dessus - de "décharger" l'Etat de ce rôle d'intermédiation générale, pas toujours utile et souvent producteur de gaspillages et de bureaucratisation, il y a lieu de se demander si ces mêmes buts substantiels ne pourraient pas être poursuivis, avec davantage d'efficacité et d'adhérence aux intérêts des bénéficiaires et plus avantageusement, par des institutions "syndicales" dont la nature juridique peut être privée ou collective mais essentiellement "non-profit". Le modèle serait donc du type contractuel: il s'agirait de prélèvements et de mises en réserve prévus par les contrats - à n'importe quel niveau qu'ils s'appliquent, du niveau national à celui de l'entreprise - pour alimenter une espèce de "Fonds" géré évidemment par les syndicats. Il s'agirait de ce que l'on a appelé, dans certains cas, "épargne contractuelle" (9).

Le Fonds, "non-profit" pourrait évidemment être employé à des opérations d'investissement d'entreprises "profit", opérant sur le marché. En ce cas, les politiques d'emploi pourraient être formulées dans le cadre d'une concertation entre le syndicat et le gouvernement, faisant partie d'un processus de planification sociale et économique globale, et donc, dans le cadre d'une programmation des investissements estimés essentiels pour l'obtention des objectifs du plan (nous en parlerons d'ailleurs plus longuement dans la troisième partie).

Mais une utilisation appropriée du Fonds consisterait principalement à financer des activités "non-profit" mais mises en oeuvre également par des secteurs de production de services autogérés, activités légitimées dans le cadre des objectifs du plan et, quoi qu'il en soit, légitimées - à défaut de plan - par la présence d'une demande explicite et organisée de tels services.

#### 2.4. L'expansion du "troisième secteur" de l'économie

Le Fonds syndical d'investissements deviendrait un protagoniste (pour lui-même et en connexion avec le secteur au profit duquel il opèrerait de façon prédominante: le secteur "non-profit") de l'expansion de ce "troisième secteur" qui, dans la société post-industrielle, semble devoir s'insérer, de plus en plus, entre le secteur "public" - dont la gestion est collective et gratuite et qui est essentiellement "non-profit" et non-orienté-au-marché - et le secteur "privé", motivé-par-le-profit et orienté-au-marché.

Le caractère opérationnel de ce "troisième secteur" croît énormément dans toutes nos économies à capitalisme mûr. Il est fondé sur l'associationnisme et sur le volontariat et il joue, de plus en plus, un rôle économique quantitativement et qualitativement important (10).

Par rapport à l'économie de marché, le troisième secteur en constitue un refus: étant donné que les transactions, sur lesquelles elle se base et qu'elle produit elle-même, se déroulent, en majeure partie et pour les motivations prédominantes, hors du marché et donc avec des valeurs d'échange non exprimées par le marché.

Les coûts et les bénéfices de ces activités ne peuvent donc être mesurés ni les uns ni les autres, à travers les indicateurs usuels de la comptabilité économique nationale; et il convient de parvenir à des évaluations conventionnelles et arbitraires (arbitraires, évidemment, par rapport aux "prix de marché") pour en apprécier la valeur, tout comme on le fait aujourd'hui pour l'ensemble des services rendus par l'administration publique. Les critères mêmes de gestion de ces activités - de façon analogue aux activités publiques "non-profit" - ne peuvent être ceux d'une gestion "économique" dans le sens commercial du terme, car alors de nombreuses activités apparaîtraient en perte, en termes strictement commerciaux, vu qu'il serait impossible d'en mesurer - dans ces termes stricts - le rendement; et pourtant elles demeurent et s'étendent.

(De nombreuses activités récréatives, "sociales", politiques, religieuses et culturelles, de type "privé", ont un rendement nul en termes commerciaux, mais qui suffit à faire supporter des coûts de plus en plus importants à leurs acteurs) (11).

Par rapport à l'économie publique, le troisième secteur en représente également un refus: du fait que les transactions sur lesquelles elle se base et qu'elle produit sont une manifestation du libre choix des sujets - même s'ils sont associés et exprimés en collectivités - et ne veulent pas être sujettes à des règles fixées de l'extérieur (sauf pour les parties de ces activités qui ont une incidence ou une interférence sur l'intérêt public et pour les parties qui profitent des moyens publics, évidemment en raison de critères d'intérêt public: dans les deux cas, de manière non différente de celle des activités des entreprises privées "profit").

Le troisième secteur se base, de ce point de vue, sur le principe de l'initiative libre et spontanée et du volontariat, de façon analogue à ce qui se passe pour l'ensemble des entreprises opérant sur et pour le marché; avec cette seule différence que celles-ci opèrent à des fins de lucre et que le troisième secteur opère sans viser au profit, mais dans d'autres buts.

Toutefois, si ce troisième secteur refuse - pour une raison ou pour une autre - ces deux logiques, aussi bien celle de l'économie publique que celle de l'économie de marché, il a toutefois avec elles - également pour des raisons diverses - quelque chose en commun: par exemple, l'intérêt "privé" et la libre initiative, avec l'économie de marché, et le refus du profit comme motivation, avec l'économie publique.

#### 2.5. Relations entre l'économie publique et l'économie "associative".

Or, l'économie publique s'est développée (dans la société du bien-être) dans le but d'assurer une redistribution équitable des avantages offerts par le développement et un dédommagement des inégalités produites par le développement lui-même. L'économie publique a visé à l'instauration d'une égalité d'opportunités et d'accès aux services pour tous.

Mais plus on s'est rapprochés de l'objectif, plus on a ressenti un besoin généralisé de différenciation et d'autonomie dans les choix. C'est là essentiellement la raison d'une certaine désaffection à l'égard des services de l'Etat dont le

coût s'est accru, par ailleurs, précisément en raison des efforts déployés pour les rendre plus alléchants pour l'utilisateur. (12)

Dans la différenciation recherchée et dans l'uniformisation croissante, dans la dichotomie entre ce à quoi on aspirait et ce que l'on obtenait, s'est insinuée la réalité du gaspillage. Dans le but d'être assurés à tous, beaucoup de services ont atteint un niveau de service non totalement requis, tandis que les défaillances d'autres services ont induit, de toute façon, les groupes sociaux les moins pauvres à les remplacer par des services privés, plus conformes aux attentes spécifiques desdits groupes. En d'autres termes, le gaspillage devient inhérent à la nature "publique" de l'activité, à la volonté d'assurer le service à tous. Et cela sans même tenir compte des processus de bureaucratisation (c'est-à-dire de travail inutile produit pour la survie pure et simple du rapport bureaucratique), mais même en les considérant ici comme ayant la même probabilité dans le secteur privé, ce qui est évidemment une supposition "héroïque".

A cette situation difficile de l'économie publique est venue se joindre l'importance croissante (dans la structure des besoins, ainsi nommés, et dans la demande de services et aussi de biens) des biens et services que l'on peut définir "positionnels", dans le sens attribué par Hirsch à ce terme: biens et services dont l'utilisation est perçue uniquement dans la mesure où leur accès n'est pas généralisé (13). Cela entraîne une situation décidément paradoxale: plus l'Etat étend la satisfaction des gens, moins il la satisfait.

Une réalité de ce genre ne peut plus être ignorée par les réformateurs sociaux. Et elle impose de nouvelles orientations pour la réforme sociale elle-même, celle visant à offrir égalité d'opportunités à tous. Une attitude réformiste, qui ne voudrait pas tenir compte de ces réalités nouvelles, pour demeurer attachée au vieux rôle de l'Etat en tant que distributeur de services indifférenciés, les mêmes pour tous, serait la meilleure alliée d'une politique de démolition du Welfare State, car elle irait exactement à l'encontre des besoins réels des gens. Ce serait une attitude inutilement conservatrice.

Dans les cas où elle produit du gaspillage et de l'insatisfaction, l'économie publique doit être remplacée par une économie de la libre initiative et de la libre entreprise: mais - et c'est là le côté innovateur et "socialiste" de l'approche - il s'agit d'initiatives et d'entreprises non motivées par le gain-profit et qui opèreraient en dehors et au-delà du marché.

Il s'agit d'une économie "associative", ou "coopérative", ou "collective", ou simplement "sociale, mais qui se base sur des principes sensiblement différents de ceux qui régissent l'économie publique. Il est probable que, dans le passé, l'économie publique ait atteint une extension injustifiée, afin d'éviter les échecs, répétés et constatés, de l'économie de marché (et aussi son obsolescence par rapport à de nombreuses activités "économiques"), précisément parce qu'on l'a considérée comme l'unique alternative fonctionnelle à l'économie de marché elle-même. Il est probable également que l'on a accepté jusqu'ici, de façon injustifiée, de nombreux troubles de l'économie de marché parce qu'on a estimé qu'elle était la seule solution opposable à l'économie publique, que l'on craignait, à juste titre.

Tout cela a donc contribué, très probablement, à la survie, et même au développement artificiel, de réalités opérationnelles historiquement obsolètes. Par haine de l'économie publique et de l'étatisme qu'elle induit, on relance des "privatisations" anti-historiques et inefficaces. Parallèlement, par haine de l'économie de marché et du pouvoir capitaliste qu'elle induit, on accepte un empiètement indû et inefficace de l'initiative de l'Etat.

C'est pourquoi on ne peut que recommander de ménager sa juste place - tant dans la théorie politique et économique que dans les expériences concrètes de réformes - à l'économie "associative" ou "sociale", à ce "troisième secteur" de l'économie, afin précisément d'éliminer, d'une part, les inconvénients bien connus d'un excès d'étatisation des processus économiques, qui provoquent des gaspillages, des troubles et de l'improductivité, et, d'autre part, ceux d'un excès de "commercialisation" du système de l'économie de marché, qui ne respecte pas les valeurs et les besoins qui se développent en dehors du marché et qui ne peuvent être mesurés avec le mètre du profit.

### 3. L'avenir de la planification

Si l'économie "associative" constitue le nouveau secteur de développement de la société post-industrielle, et pourra caractériser, avec ses valeurs et sa capacité d'opérer, un type nouveau de société - non-capitaliste, non-étatique, mais que l'on pourrait définir "socialistique" - cela n'empêche pas que le secteur public, l'Etat (dans toutes ses multiples structures, surtout territoriales) d'une part et le marché d'autre part, ne devront pas jouer encore, à l'avenir, un rôle important



dans le processus économique global.

### 3.1. Le nouveau rôle "régulateur" du secteur public

L'Etat, en particulier, devra en effet perfectionner, toujours davantage, son rôle de régulateur du développement, dans l'intérêt général, rôle qu'il a joué jusqu'ici - dans les pays capitalistes - d'une façon des plus discutables, se laissant dominer largement par la logique et par la philosophie de l'économie de marché (qui d'ailleurs - il faut le reconnaître - a représenté le facteur prédominant de progrès et de transformation sociale depuis la révolution industrielle à ce jour).

Ce rôle est facilité aujourd'hui aussi bien par l'extension des instruments politiques d'intervention (dont l'Etat s'est doté dans l'évolution la plus récente des systèmes politiques), que par une meilleure compréhension et une meilleure connaissance théorique des processus et des mécanismes de relation et de transaction opérant dans les systèmes économiques et sociaux (qu'il suffise de penser à l'amélioration fondamentale de l'information statistique et à la mise au point de systèmes de comptabilité économique, sociale, démographique, etc).

Ce rôle régulateur donc devrait être exercé surtout en préparant ex ante - grâce à des "simulations" adéquates - les cadres formés par des modifications, possibles ou désirées, dans la structure de la consommation, dans la qualité de la vie, dans la structure sociale des comportements et des relations et en invitant les opérateurs à concerter des choix préférentiels par rapport à ces nouveaux cadres, sur lesquels modeler ensuite les actions respectives.

Dans les pays industriels occidentaux, qui sont également les pays à technologie la plus avancée, l'Etat paraît ne pas avoir encore, et de loin, la capacité d'assumer ce rôle régulateur et il semble se borner au rôle d'"enregistreur" ex-post, de "notaire" de l'économie de marché, de cette économie de marché qui est, aujourd'hui, plutôt dominée par les grands producteurs du secteur "méséo-économique", fondamentalement monopoliste et oligopoliste, de dimensions généralement multinationales et qui est donc une économie très éloignée du concept théorique ou idéal-typique d'"économie de marché".

Dans les pays précités, l'Etat revêt, tout au plus le rôle du sujet qui "court au plus pressé" pour réparer les dommages au fur et à mesure qui se produisent dans les mécanismes de cette économie, disons capitaliste: et ce, bien que désormais les

dégâts à réparer sont devenus si nombreux et ont nécessité des interventions si massives de nature sociale (pollutions, déprofessionnalisation, santé, chômage, criminalité, embouteillages urbains, dégradations de l'environnement, etc) qu'elles ont créé une demande "parallèle" - l'économie publique - qui est en train d'avoir le dessus sur l'économie de "marché".

Quels que soient les pouvoirs qu'ils ont accumulés, au cours de la lente et longue révolution du système lui-même, l'Etat et aussi le mouvement syndical paraissent être, dans le système économique capitaliste, deux figures institutionnelles "rapportées", deux "sous-produits" du système qui n'existent précisément que comme réparateurs et, en quelque sorte, comme contestataires du système lui-même, en raison de ses troubles.

Quel que soit le degré d'"autonomie" que l'Etat et le Syndicat ont cherché à s'attribuer - surtout dans les expériences de Welfare State - leur développement a été, jusqu'ici fonction des "crises" du système.

### 3.2. La planification centrale et l'intervention directe

L'Etat non capitaliste doit rechercher, par contre, un protagonisme autonome. Et pour y parvenir, il ne devrait pas "attendre" que les mécanismes spontanés du marché produisent des "réalités" à gérer - dans le bien comme dans le mal - mais il devrait commencer par gouverner, moins les mécanismes que les objectifs sociaux vers lesquels ces mécanismes devraient être finalisés dans l'intérêt de la souveraineté populaire et politique.

Depuis longtemps, ce type de gestion préventive du développement social a un nom: il s'appelle "planification" (et, au niveau de la communauté nationale toute entière, il s'appelle planification nationale ou centrale) (13).

Mais malgré l'énorme augmentation des pouvoirs et des moyens d'intervention de l'Etat, dans les pays du Welfare State, la seule chose que l'on n'est pas parvenu à introduire, dans ces pays, c'est un système moderne de planification centrale. Et précisément, sans doute, parce qu'il aurait été l'unique moyen de surmonter la position de "subordination" substantielle de l'Etat à l'égard du système capitaliste lui-même et de ses vicissitudes ex-post (14).

D'autre part, ce comportement n'est ni mystérieux ni inconcevable. Plus l'Etat est grevé d'interventions "régularisantes", rendues nécessaires par l'apparition des diverses situations cri-

tiques, plus il doit s'occuper de gestions directes "obligées", et plus ses marges de choix et sa capacité d'opérer sont limitées et les contraintes de la "réalité" - à commencer par ses propres ressources financières revêtent un caractère prédominant et déterminant. Au contraire, plus l'Etat est déchargé des fonctions de gestion directe, plus il peut pourvoir à ses fonctions de "programmation" et de planification, qui devraient lui être plus spécifiques, dans la logique d'une récupération et d'une acquisition finale de l'autonomie décisionnelle préventive.

D'autre part, en tant que "réparateur", l'Etat est en train de se montrer, de moins en moins capable d'exercer un contrôle efficace des facteurs de "crise" les plus importants: inflation, chômage, déficit public. Et ce, parce que l'Etat n'est pas encore en mesure de connaître en détail, avant même de songer à les gouverner, les facteurs d'interrelation entre les divers phénomènes économiques et il n'est pas en mesure d'en simuler, de façon adéquate, le fonctionnement à des fins et en phase de contrôle et de décision publics.

La connaissance, dans leurs moindres détails, des interrelations et la recherche de choix appropriés relativement au développement global et à ses composantes spécifiques - qui sont les facteurs constitutifs d'un processus de planification - culbuteraient l'approche traditionnelle - que nous appellerons, pour plus de simplicité, de "politique économique" - visant à ne gouverner que les quantités agrégées du système, avec des "instruments" du gouvernement central uniquement.

La cohérence entre les quantités globales (et donc agrégées selon la taxonomie choisie) n'est pas en discussion, à ce stade. Il est en effet évident que toute approche d'évaluation et de programmation au niveau "désagrégé" ne peut pas ne pas retrouver une cohérence et une compatibilité dans les quantités agrégées de référence. Mais si les relations "structurelles" entre les variables agrégées et désagrégées (suivant une taxonomie donnée) ne peuvent qu'exiger leur identité et leur égalité, il n'en est pas de même pour les relations de "comportement": le comportement fonctionnel d'une variable agrégée n'est pas nécessairement identique à celui des variables qui le composent; il sera donc "différent" dans la forme et la substance, c'est-à-dire qu'il se différenciera suivant la typologie des variables qui composent l'agrégation (15).

Toute évaluation et toute décision ex-ante prises en compte en tant que variable agrégée, seront donc illusives des problèmes et des choix qui devraient être faits au niveau de désagrégation

et qui pourraient être beaucoup plus significatifs que ceux, mystificateurs, opérés au niveau d'agrégation.

La connaissance et la gestion des interrelations entre les variables "désagrégées" du système (et le degré de désagrégation taxonomique sera déterminé précisément par la problématique complexe qui domine tout processus de planification), mettent en évidence le fonctionnement "invisible" du marché que, depuis toujours la théorie économique s'est efforcée de deviner et de codifier; elles rendent "visible", en somme, la main déclarée "invisible".

La planification représente, par conséquent, le mode de contrôle du fonctionnement "invisible" du marché, en le rendant visible et déterminable "a priori", en fonction de choix négociés - sous la promotion de l'Etat - entre les opérateurs institutionnels et ce, à travers un contrôle préventif (ex-ante et non ex-post) des diverses transactions dont se compose le processus économique, et de leurs effets (16).

### 3.3. La planification structurée ou "systémique"

Voilà pourquoi la planification moderne n'est pas la planification des interventions publiques, ainsi qu'on l'a presque toujours conçue, soit pour la soutenir, soit pour la refuser. Ainsi conçue, en effet, la planification ne pouvait pas ne pas être associée à une extension autoritaire du rôle directement producteur de l'Etat. Et comme telle, elle a subi le sort de l'étatisme, dans ses succès comme dans ses insuccès (17).

Mais la planification moderne n'est pas non plus uniquement "indicative", comme on a préféré, depuis longtemps, la définir en opposition à la planification "autoritaire" ou "impérative" et avec l'intention d'insister sur sa possibilité de coexister avec l'économie de marché et même de s'y intégrer (l'exemple le plus connu est celui de la planification "à la française").

La planification moderne est essentiellement "systémique", en ce sens qu'elle s'efforce d'inclure, dans son cadre d'analyse et d'évaluation en perspective, toutes les variables estimées importantes, constituant ainsi un ensemble de cadres et de modèles partiels qui exigent cependant une cohérence réciproque. Et cela précisément en raison de l'impossibilité de réunir, en un cadre unique et en un modèle unique, toutes les variables estimées importantes (18).

Les instruments principaux de la planification sont, naturellement, les plans. Eh bien, elle est systémique du fait que

le plan national, de synthèse, est le point de rencontre et de vérification (de compatibilité) d'une série nombreuse de plans, sectoriels et territoriaux (par secteurs d'activité ou par régions) et aussi institutionnels (par opérateurs, plus ou moins agrégés).

On arrive à la formulation des plans par évaluation autonome des opérateurs concernés: eh bien, la planification systémique est précisément un service de l'Etat tendant à rendre cohérents et efficaces entre-eux (ce qui est la condition de leur succès et même de leur mise en application) les divers plans des divers opérateurs, publics et privés, sectoriels ou territoriaux.

Cela n'exclut pas que l'Etat, dans sa souveraineté politique, puisse et doive formuler des directives générales auxquelles devrait s'adapter même le processus de "mise en cohérence" des différents plans.

Le problème des modalités à travers lesquelles on fera en sorte que les plans se "conforment" à ces directives de l'Etat, ou bien se "conforment" entre-eux, dans le sens vertical ou horizontal, dans les cas d'incompatibilité et de conflictualité manifestes, est un problème qui se résoudra "politiquement" et, par la suite, à travers des formes adéquates de concertation, d'arbitrage ou de décision politique. Deux facteurs sont essentiels et conditionnent l'efficacité du système de planification ainsi conçu (justement comme "système"): que l'arbitrage soit réalisé sur des cadres et des canevas suffisamment clairs et déterminés, et que même les divers plans - élaborés de façon autonome et qui doivent être rendus conformes par la suite à travers l'arbitrage - soient déjà, par eux-mêmes, conçus dans une logique "système", c'est-à-dire mentionnent les données de référence extra-systémiques sur lesquelles ils ont été établis (données devant être prises en compte par les plans "supérieurs", élaborés hypothétiquement par les plans eux-mêmes).

Les modalités dont ci-dessus pourront être différentes d'un cas à l'autre. Parfois, la persuasion et l'auto-adaptation des plans par exemple pourront suffire. Dans d'autres cas, certains opérateurs publics préféreront la stimulation. Ou bien il sera nécessaire, du point de vue tant technique que politique, d'envisager une intervention légale ou administrative, c'est-à-dire "autoritaire".

En somme, dans la conception décrite ici, la planification moderne (et systémique) n'est pas, en soi, ni autoritaire ni in-

dicative, parce que cela relève de la structure des rapports entre preneurs de décision et non de la formation même des contenus décisionnels (19); en d'autres termes, elle pourrait adopter des solutions ou des instruments "autoritaires" ou bien se borner à fournir des indications et des recommandations, selon les circonstances et selon les perspectives de mise à application qui seront indiquées par l'évaluation opérées par les institutions concernées, également dans le processus de concertation.

#### 3.4. La négociation "de plan"

De toutes les modalités de réalisation, en effet, celle qui domine est la concertation, ou négociation, que nous voudrions définir "de plan", afin de la distinguer de celle qui existe déjà, depuis longtemps, au niveau des opérateurs et des organismes politiques, mais qui se déroule en l'absence d'un plan et qui est une négociation "de marché" (même si, bien souvent, de marché politique).

Si cela ne paraissait être, à première vue (mais seulement à première vue), une querelle de mots, nous préfèrerions parler de "marché de plan" (ou de plans), parce qu'ainsi on exprimerait correctement le concept d'un plan (ou de plans) négocié entre les opérateurs, dans le cadre de, et conformément à, des plans "systémiquement" supérieurs et on exprimerait le concept d'une mise en application, moyennant des accords.

En outre, cette expression exprimerait bien l'intension de remplacer, de quelque manière, le concept traditionnel de "marché", au plan abstrait, comme lieu (assez mystérieux et incontrôlable) où "se déterminent", spontanément et "naturellement", les transactions et leurs conditions, par le concept de "marché" en tant que lieu de contrat, d'accord et d'entente, "d'administration" et de gestion convenue entre pouvoirs et acteurs importants, publics et privés, syndicats et entreprises. Ce dernier concept nous paraît mieux adapté, en effet, aux conditions institutionnelles actuelles, et certainement plus adéquat à l'avenir souhaité d'un meilleur contrôle collectif et préventif du développement économique et social.

Le marché "administré" d'aujourd'hui, dominé par le pouvoir "méso-économique", a besoin de la négociation de plan, justement pour restituer un rôle actif aux pouvoirs marginalisés et subordonnés, au nombre desquels - ainsi qu'on le disait - également ceux de l'Etat et des syndicats, lesquels opèrent encore dans une position "rapportée". Il a donc besoin d'une pro-

lification de "plans", comme résultat de cette négociation de plan, afin de restituer de la congruence aux finalités du développement économique et social (20).

La négociation de plan a déjà des expériences à son actif dans certains pays. La "négociation programmatique" en Italie, à la fin des années '60, les "planning agreements" dans la législation anglaise sur l'industrie, les "contrats de plan" dans l'expérience française, notamment dans la version envisagée dans les derniers documents officiels du Gouvernement français, etc: ce sont tous là des exemples d'une exigence répandue de parvenir à un système d'interventions concerté et décidé entre gouvernement central, entreprises et syndicats (21). Mais pour que ces expériences transcendent les limites historiques dont elles ont fait preuve, il faut qu'elles soient insérées dans un "processus" ordonné de production de plans, dans le sens structuré et systémique dont il a été dit (22).

En somme, il faut que la planification devienne le système prédominant de gestion et de contrôle des décisions, afin que la négociation de plan puisse sortir du hasard, du caractère occasionnel et, enfin, du caractère absolument précaire et inefficace qui la caractérisent.

Pour y parvenir (et c'est ce qui manque, en substance, encore dans tous les pays), il faudrait établir des "procédures" publiques claires de la planification, fixées par la législation (et peut-être aussi par les constitutions) des états modernes, procédures au sein desquelles serait prévue une formation bien ordonnée et bien structurée et une négociation des plans, à tous les niveaux, avec des temps et des échéances raisonnables mais définies; et cela dans le but de "mettre sur orbite" un "système" complexe de planification qui donnerait naissance à un mode nouveau d'évaluer et de décider le développement économique et social (23).

Le Gouvernement français a mis récemment ces procédures à l'étude; elles ont même eu leurs premières sanctions législatives. Les premiers documents sur la "réforme" de la planification en France sont, à cet égard, des plus significatives et certainement les plus avancées dans la ligne préconisée ici (24).

Il serait à souhaiter que d'autres expériences se développent sur cette même ligne, si possible, dans les autres pays européens et que l'on recherche, à cet égard, une cohérence systémique, même au niveau communautaire européen ainsi qu'au niveau de l'ensemble des pays industrialisés (OCDE) et enfin - à travers le système des Nations Unies - également au niveau des régions mondiales (25).

### 3.5. La comptabilité sociale de plan

Une planification systémique nouvelle et moderne, du type de celle préconisée ici, se base sur un système de comptabilité sociale, système qui devrait être fondé sur deux nouveautés essentielles:

1. en premier lieu, il sera "élargi" aux transactions "hors-marché", en raison justement de l'importance - que l'on ne peut plus ignorer aujourd'hui, même sur le plan comptable - que ces transactions revêtent dans la formation du bien-être social;
2. en second lieu, il aura une projection dans l'avenir, précisément parce qu'il exprimera, non seulement l'enregistrement ex-post d'une réalité sociale, mais aussi les quantifications prévisibles et souhaitables, sur la base des plans ex-ante, de la réalité sociale elle-même, quantifications qui seront, à leur tour, le cadre dans lequel les divers acteurs situeront leurs actions.

La comptabilité sociale "élargie" a aujourd'hui, sur le plan technique, certaines expériences de débat, de premières applications, de premières difficultés. Le travail d'approfondissement conceptuel devra être doublé d'un intense travail d'adéquation des instruments d'information, aujourd'hui assez rares dans tous les pays précisément en ce qui concerne les coûts et les bénéfices "non mesurables" en termes de prix de marché (coûts sociaux, coûts de l'environnement, etc). (26).

Mais, le développement de la technologie comptable à cet égard sera interactif (c'est-à-dire condition, mais également résultat) avec le développement de la demande politique de planification. Même dans le domaine des budgets et de la construction des décors, les techniques de la projection simulée ou de la prévision conditionnée devront être largement perfectionnées. Mais, dans ce domaine, on a l'impression que le progrès technique est aujourd'hui beaucoup plus important que le progrès politique et que l'on est en présence d'un travail académique qui risque de tourner à vide (poussé vers une sophistication inutile et improductrice) justement parce qu'il n'est pas appliqué à des situations et à des circonstances opérationnelles de la part des centres décisionnels appropriés: ce qui donnerait un caractère plus concret et de l'efficacité également aux méthodologies elles-mêmes (27).

L'adoption politique stable d'un système central de planification ne pourrait qu'améliorer énormément la situation.



### 3.6. Le plan et le nouveau syndicalisme

La mise sur pied d'un système central de planification du type susmentionné, a comme nécessité absolue une adéquation des procédures, aussi bien du système des entreprises que du système syndical. La négociation collective de plan deviendrait l'occasion fondamentale de cette adéquation.

Les entreprises trouveraient dans la planification une espèce de grande "analyse de marché", en fonction de laquelle elles pourraient orienter leurs options d'investissement, d'une manière d'ailleurs concertée avec les autres entreprises et les autres institutions. Il s'agira d'étudier, cas par cas, les situations dans lesquelles la concurrence de production entre les entreprises ne crée pas plus de dégâts que d'avantages (et, en ce cas, il faudrait l'encourager avec des mesures appropriées) et les situations où, par contre, ses effets négatifs conseilleraient de la remplacer par des accords adéquats (du type des "ententes" industrielles qui ont été, dans de nombreux cas, à la base de la grande concentration d'investissements, d'efficacité et de productivité dans la phase la plus développée du capitalisme, sous la seule réserve que, cette fois, cela devrait être réalisé avec la bénédiction du Gouvernement, des syndicats et des consommateurs et surtout dans le cadre choisi des objectifs du système de planification). (28).

Les syndicats et leurs procédures contractuelles trouveraient, dans la planification, un mode nouveau de négocier les salaires et les autres conditions de travail, en accordant davantage d'attention et en réalisant une meilleure efficacité en vue de l'acquisition de revenus réels et de salaire réel. (29)

Le métier du syndicaliste deviendrait certainement plus difficile, mais aussi plus efficace. Les syndicats pourraient enfin réaliser cette "présence" dans les instances décisionnelles de la politique économique qui a été exercée jusqu'ici de manière épisodique, symbolique et essentiellement inefficace, en raison également du fait que le Gouvernement lui-même est incapable, avec les instruments et les procédures dont il dispose, d'orienter la négociation avec les syndicats vers des perspectives concrètes et des analyses opérationnelles définies.

Certes, la "responsabilisation" globale des syndicats s'en trouverait accrue. Les liens de compatibilité entre les options distributives des ressources et des revenus seraient mis davantage en évidence; ce sont là des liens auxquels la négociation salariale ne pourrait se soustraire. Mais cette fois, la discussion sur les liens ne serait pas mystificatrice, "sur la con-

fiance", comme dans les propositions courantes de politique économique appliquée à une économie de marché sans planification. Il s'agirait au contraire, d'engagements assez opérationnels et donc malaisés à éluder; également parce qu'il faudrait en tirer au clair - au plan comptable et, si on appliquait la technologie comptable adéquate sus-indiquée et les procédures de la planification "systémique" - les coûts et les avantages de solutions de remplacement et les effets contradictoires et négatifs d'éventuels désengagements.

En somme, la ligne du front, conflictuelle mais aussi négociable, serait celle du trade-off entre solutions quantifiables alternativement, et non celle des questions de principe ou des évaluations générales sans incidence opérationnelle.

La conflictualité sociale que le syndicat tend aujourd'hui à "décharger" - et il y réussit - en dehors de ses propres structures, en une espèce de métaphysique du rôle omnipotent des forces antagonistes (le patronat, le capitalisme, l'Etat patron, etc) serait alors, dans une large mesure - c'est-à-dire dans la mesure appropriée et concrète - "absorbée" à l'intérieur des structures du mouvement syndical, au cas et dans la mesure où il s'agirait de distribution des revenus disponibles entre diverses catégories de travailleurs salariés. Cela pourrait, sans aucun doute, rendre plus ardue et plus difficile la gestion "fédérative" des différentes catégories de travailleurs. La première médiation importante et la première concertation des plans (une fois fixées les contraintes propres à chaque plan) auraient lieu à l'intérieur du syndicat qui deviendrait alors un puissant instrument de gestion politique. Sur cet aspect également, la vie du syndicat serait plus difficile et sa gestion moins orientée vers la facilité, mais son incidence sur la réalité deviendrait plus importante, en même temps que sa responsabilité s'accroîtrait: (30).

A ces fins, il serait opportun également de consolider "l'indépendance" politique, d'une part et "l'indépendance" formelle-institutionnelle de l'autre, du syndicat - en tant que pouvoir de l'économie "associative" - à l'égard des autres institutions publiques, précisément dans le but de maintenir un dualisme fondamental (c'est-à-dire un pluralisme) de pouvoirs, sans préjudice de la convergence des questions auxquelles ces pouvoirs s'intéressent (31).

Pour obtenir des résultats concrets dans cette fonction de médiation, à l'intérieur même du front syndical, entre les diverses catégories de travailleurs, en matière de planification et de répartition des revenus, les syndicats devront dominer l'ensemble des problèmes de distribution et de choix propres à

la planification, sans pouvoir déléguer ailleurs la responsabilité de fournir des solutions compatibles en termes généraux (même si cette responsabilité ne pourrait être soustraite, en définitive, aux pouvoirs publics compétents dans leur souveraineté politique) (32).

Pour dominer cette matière, les syndicats devront maîtriser toutes les thématiques et les techniques d'évaluation de la planification: en particulier, la comptabilité sociale et les techniques de projection dans le temps. En d'autres termes, ils devront avoir, eux-aussi et pour leur propre compte, la capacité de simuler le plan de développement.

Cela paraît devenir l'un des débouchés les plus significatifs du nouveau cours que pourrait emprunter une réforme sérieuse de la planification. Une telle réforme comporterait un renouvellement complet de l'action syndicale et offrirait aux syndicats, par ailleurs, une occasion de relance substantielle pour sortir de l'impasse opérationnelle dans laquelle ils se trouvent engagés dans la phase actuelle de l'évolution du système capitaliste.

Beaucoup de "noeuds" de l'action syndicale seraient ainsi tranchés, car l'action syndicale ne trouve pas aujourd'hui de débouchés crédibles auprès de la base des travailleurs elle-même, en raison de l'impasse, dont on parlait plus haut, entre une action de revendication qui a atteint le plafond de ses possibilités et un collaborationnisme qui, à défaut d'un renouvellement des structures socio-politiques, risque de discréditer complètement le syndicat ou, de toute façon, d'en faire le complice du "fiasco" économique, sinon politique, du système démocratique actuel.

En somme, la réforme de la planification, telle qu'elle a été esquissée, pourrait donner un nouveau visage à la présence et à la fonction des syndicats dans la société post-industrielle: dans laquelle le rôle de l'économie "associative" tend à s'accroître; dans laquelle le "marché", et donc aussi le marché du travail, tend à se qualifier d'une façon entièrement nouvelle, étant donné la nature nouvelle des emplois (de plus en plus "tertiaires"); dans laquelle le rôle même de la "classe ouvrière", tel qu'on l'entend traditionnellement, connaît des bouleversements complets. Si bien que l'on pourrait parler - et de façon plus justifiée qu'on ne l'a fait pour d'autres phases de l'histoire du mouvement syndical - d'un "nouveau syndicalisme" (33)

### 3.7. Le plan et le mouvement organisé des consommateurs.

La mise sur pied d'un système central de planification, du type esquissé ci-dessus, implique enfin la consolidation définitive du mouvement des consommateurs.

Déjà, le développement extrême de la production de masse a soustrait au consommateur individuel, dans le "marché", le contrôle sur la qualité (du produit) et a fait surgir des consommations tertiaires (services) de nature "publique" qui ont fait naître partout - surtout dans les pays les plus avancés au plan industriel et donc au plan du "tertiaire" - un fort mouvement des consommateurs, qui ressemble beaucoup au mouvement des travailleurs qui s'est formé, il y a un siècle, en réponse au défi de la perte du contrôle sur la qualité et les conditions de la prestation de travail et à l'apparition du travail industriel (34).

De façon tout à fait analogue au développement du mouvement syndical, le mouvement des consommateurs croît dans la mesure où le "marché" perd de sa signification. Avec l'industrialisation, en son temps, le marché atomistique du travail, dans lequel on garantissait un certain équilibre de pouvoirs des contractants, a perdu de sa signification, et c'est ainsi que naquirent les syndicats qui, naturellement, ont rendu le marché du travail plus rigide et en firent un lieu de "relations administrées". Le développement monopoliste de la production et la tertiarisation, surtout publique, ont créé un "marché" de prix administrés, dans lequel le consommateur a été privé de tout pouvoir contractuel (de marché): c'est de là qu'est né le mouvement des consommateurs dont la croissance sera d'autant plus marquée que l'on éliminera plus complètement les derniers vestiges du "marché" traditionnel.

Le rôle que la planification est appelée, de plus en plus, à jouer tendra à susciter de nouvelles formes de transaction économique, ainsi qu'il a été dit plus haut, et dans lesquelles les décisions des opérateurs devraient être convenues ex-ante; on devrait donc atteindre le niveau le plus avancé et généralisé de prix administrés. La présence d'une forte représentation organisée des intérêts de l'opérateur-consommateur, dans le processus de concertation et de négociation de plan, devient essentielle vu que l'Etat ne pourra prendre en charge cette représentation (comme il aurait dû le faire jusqu'ici) que de façon indirecte et complexe.

L'opérateur-consommateurs (essentiellement composé de l'opérateur-familles, mais aussi des nouvelles unités complexes de con-

sommation, surtout "tertiaire" et "quaternaire", qui se font jour dans l'économie "associative", c'est-à-dire du "troisième secteur" de l'économie), devra jouer un rôle fondamental dans la négociation de plan, en matière de répartition des revenus et de politique des prix "relatifs" qui s'ensuit. Surtout dans la phase de planification concernant la définition des objectifs sociaux et structurels, les consommateurs devront jouer un rôle décisif quant aux options concernant l'emploi final des ressources, c'est-à-dire la structure de la demande finale de biens et de services, qui constitue le moteur essentiel de tout le processus de production simulé par le plan (compte tenu évidemment des contraintes et des conditions de l'offre de facteurs de production).

Pour ne pas risquer de devenir uniquement une médiation corporative entre "producteurs" (entreprises et travailleurs) - avec la présence d'un Etat pas toujours suffisamment fort pour les protéger - la planification a besoin d'un fort mouvement organisé des consommateurs, qui d'ailleurs connaît une croissance rapide - sur la base des facteurs historiques susmentionnés - dans presque tous les pays avancés, sur l'initiative des coopératives et des syndicats.

L'essor de l'économie "associative" (déjà décrite dans la seconde partie de ce rapport) ne pourra que renforcer le mouvement des consommateurs organisés. En effet, les unités opérationnelles du "troisième secteur", surtout celles prédominantes qui opèrent dans les secteurs tertiaire et quaternaire, sont des unités qui tendent à unifier le moment de la production (du service) avec le moment de la transformation: en d'autres termes, ce sont des unités fortement auto-consommatrices. Cela n'empêche qu'elles représentent sur le "marché" traditionnel, une forte présence de consommation finale, en ce qui concerne la partie pour laquelle elles ne parviendront pas à être productrices et auto-consommatrices. Et ces unités auront beaucoup plus tendance à l'organisation en associations afin d'exercer un pouvoir de négociation, et ce bien plus que les familles. Et c'est probablement de ces nouvelles unités de consommation qu'on pourra s'attendre à un renforcement décisif du mouvement des consommateurs et une présence efficace de leur part dans le processus de plan, présence qui, quoi qu'il en soit, devrait être bien agencée dans la réforme de la planification.

#### 4. Conclusions

A la suite de l'analyse de la crise actuelle du système capitaliste, à laquelle nous avons procédé amplement dans les rapports précédents de cette Conférence, et dans de nombreuses autres instances, depuis longtemps désormais (35), nous avons voulu exprimer, dans ce rapport, quelques considérations sur les tendances de fond de la transformation structurelle du système économique et sur les instruments de politique susceptibles de faciliter cette transformation et de l'amener plus rapidement d'une phase de crise (qui, si elle se prolongeait, pourrait même provoquer de dangereuses régressions et involutions) à une phase de relance planifiée du développement, sur de nouvelles bases institutionnelles (36).

Les tendances fondamentales de la transformation du système nous paraissent être les suivantes:

- un arrêt des capacités financières et donc de l'expansion correspondante du secteur public de l'économie, tout au moins celui fondé sur les transferts financiers via système fiscal;
- un accroissement considérable du rôle "régulateur" de l'Etat à l'égard des tendances du "marché";
- l'apparition, à côté d'un secteur public stationnaire et d'une aire de l'initiative privée marchande en déclin, d'un "troisième secteur" de l'économie, dit secteur de l'économie "associative" et correspondant à la croissance d'une demande de consommation, donc d'emplois réels de ressources et d'activités non-motivées-par-le-profit, opérant en-dehors du "marché" traditionnel et de ses règles.

Ces tendances sont le résultat de modifications structurelles, comme celles provoquées par le progrès technologique qui a engendré des taux de développement considérables de la productivité dans les secteurs primaire et secondaire, malgré la stagnation de la demande dans ces mêmes secteurs; la saturation des besoins primaires et secondaires par rapport à l'expansion des besoins "tertiaires" dans la structure des consommations physiques; la demande croissante de loisirs et de "qualité de la vie" par rapport à celle de biens et de services matériels; le refus généralisé - et croissant avec les nouvelles générations - du travail déqualifié, subordonné et "aliénant".

La transformation du système - provoquée, à son tour, par ces modifications structurelles - provoque la crise dans la

mesure où on adopte des mesures tendant à saboter la transformation et à ramener les mécanismes à l'état précédent, si l'état actuel s'avère irréversible; et, inversement, dans la mesure où on n'adopte pas de mesures susceptibles de faciliter et d'accélérer cette transformation, à travers le repérage et la pleine adaptation des facteurs de cette transformation. De ce point de vue, les mesures qui affrontent la crise peuvent être divisées grosso modo en deux catégories: les mesures régressives et les mesures progressives:

- on peut appeler régressives toutes les mesures "de régularisation" ayant pour but de contrecarrer ou d'atténuer les phénomènes critiques (chômage, inflation, fléchissement des investissements, etc) sans s'attaquer aux causes structurelles de la crise, c'est-à-dire les mesures finalisées au freinage des transformations en cours et à l'obtention d'équilibres dans les mécanismes "de première", comme si les transformations n'avaient aucun poids ou étaient dues à des motifs éphémères. Dans la meilleure hypothèse, ces mesures ont un effet dilatoire, produisent des effets temporaires, mais n'aident pas à amorcer une relance durable, sur de nouvelles bases du développement. A ce type, appartiennent toutes les mesures tendant à obtenir des équilibres économiques et financiers dans les quantités agrégées, en tablant sur les motivations traditionnelles et en s'efforçant d'ignorer sur la demande à encourager n'est plus celle qui produisait certains effets d'expansion, ou bien que l'offre à consolider n'est plus motivée de la même façon qu'auparavant. Dans la pire hypothèse, ces mesures ont pour effet une aggravation ultérieure de la situation qu'elles portent à un niveau "d'affolement" tel que la situation n'est plus gouvernable, même pas politiquement; et cela peut conduire à des abîmes imprévisibles parce qu'on ne peut les connaître à l'avance.
- On peut appeler progressives toutes les mesures qui, bien que partielles (et, sans doute, par elles-mêmes, tout à fait insuffisantes si elles sont prises isolément, chacune pour soi, dans un contexte traditionnel) se situent toutefois dans la ligne des transformations structurelles: et donc elles peuvent faciliter le franchissement des obstacles et l'élimination des facteurs de la crise elle-même.

Au nombre des mesures de politique estimées conformes aux transformations du système, nous avons indiqué, en résumé:

- mise sur pied d'un "système" de planification centrale qui produit des sous-ensembles globaux désagrégés sur lesquels attirer l'attention et la concertation des opérateurs: orga-

nismes publics, entreprises, consommateurs, syndicats;

- adoption de mesures législatives tendant à conférer de l'ordre et de la régularité à la négociation entre les divers opérateurs, en structurant les divers niveaux - sectoriels et territoriaux - de planification et en les regroupant dans un système unique de "procédures" temporelles et opérationnelles;
- amener, au sein dudit système, les opérateurs à des contrats de plan, sur la base desquels seront établies et mises en oeuvre les politiques d'investissement, les politiques des prix et les formes promotionnelles publiques, estimées conformes aux plans négociés;
- adopter des systèmes de comptabilité économique et sociale "élargie"; c'est-à-dire englobant des phénomènes et des transactions extra-marché, afin de pouvoir utiliser, dans les décisions de plan, des critères d'évaluation plus conformes aux aspirations réelles des sujets;
- promouvoir la création de Fonds syndicaux d'investissement, autogérés par les syndicats, dans le cadre des options générales d'investissement qui peuvent surgir en phase de planification négociée avec les opérateurs;
- promouvoir le développement d'un mouvement organisé et indépendant des consommateurs, en ménageant aux consommateurs un espace officiel dans tous les organismes de planification et dans les autres institutions techniques et administratives concernant la production, les prix, la consommation, la protection sanitaire et de l'environnement, etc;
- promouvoir - grâce à la contribution financière et à l'assistance technique d'organismes créés à cet effet par les gouvernements - le développement d'entreprises en association "non-profit" autogérées par les consommateurs ou les usagers de services déterminés auto-financés, dans les secteurs opérationnels où l'on présume - dans la phase de planification - que doit se développer une "demande" adéquate;
- introduire, dans les services encore gérés par l'Etat et par d'autres organismes publics, des formes d'autogestion desdits services, dans tous les cas estimés appropriés, avec le maximum de décentralisation administrative, bien que dans le cadre du financement égalitaire;
- introduire, dans les services encore gérés par l'Etat et qui ne peuvent être autogérés pour des motifs techniques et de fonctionnement, de nouvelles formes de mesure de l'output,