

Les conflits de souveraineté économique dans un système planifié

Jean Marczewski

Volume 39, Number 1, April–June 1963

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1001885ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1001885ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Marczewski, J. (1963). Les conflits de souveraineté économique dans un système planifié. *L'Actualité économique*, 39(1), 5–34.
<https://doi.org/10.7202/1001885ar>

Les conflits de souveraineté économique dans un système planifié

Un plan comporte nécessairement des choix, choix des buts à atteindre et choix des moyens à utiliser. Pour un ensemble de ressources donné, le choix des buts est fonction des préférences du sujet planificateur et des possibilités offertes par les ressources disponibles. Une fois les buts fixés, le choix des moyens devient en principe une tâche technique, qui consiste à maximiser la réalisation des buts dans les limites des ressources données. Mais les préférences exprimées sans tenir compte des ressources disponibles ne forment qu'un classement, un *ordre* d'objets sans dimensions¹. On sait que l'on préfère A à B, mais tant que l'on ne connaît pas les différentes combinaisons de A et de B qui peuvent être produites à partir des ressources disponibles, on est incapable de fixer les proportions optimales des biens en question. Autrement dit, les préférences *ordinales* n'acquièrent une signification *cardinale*, permettant des comparaisons à la marge, qu'après la confrontation avec les ressources effectivement disponibles. Le choix des moyens n'est donc pas en réalité une tâche purement technique. Il influe largement sur la détermination définitive des objectifs du plan.

Le choix des buts à atteindre et le choix des moyens à utiliser constituent tous les deux les attributs essentiels de la souveraineté économique du sujet planificateur.

Dans le cas d'une planification à l'échelle de la nation, la localisation exacte de cette souveraineté est particulièrement importante, car une nation représente un ensemble hétérogène de sujets économiques dont les besoins et les intérêts sont loin de se confondre. Nous

1. Voir notre ouvrage : *Planification et croissance économique des démocraties populaires*, Presses Universitaires de France, Paris 1956, pp. 452 et 470.

avons déjà analysé ailleurs² les conflits qui surgissent entre les besoins individuels et les besoins collectifs, les besoins immédiats et les besoins futurs, les besoins subjectifs et les besoins objectifs, ainsi que les conflits entre les bénéficiaires particuliers de la part consommée du produit social. Nous avons également proposé un certain nombre de solutions qui permettent de trouver un compromis rationnel entre les intérêts vitaux, présents et futurs, de la collectivité nationale et les intérêts immédiats des consommateurs³. Cependant, un récent voyage au Canada a attiré notre attention sur une autre espèce de conflit, particulièrement sensible dans les états fédéraux, mais qui existe, au moins sous forme latente, dans tous les pays : le conflit entre les besoins des différentes divisions territoriales d'un État ou d'une association d'États.

Afin de simplifier le problème, nous raisonnerons sur l'exemple typique d'un État fédéral, composé d'« États-provinces » jouissant d'une large autonomie économique. Pour étendre nos conclusions au cas des pays centralisés, il suffira de remplacer le terme « État fédéral » par « nation » et le terme « État-province » par « région ». Nos conclusions s'appliqueront également, au moins en partie, à la planification internationale s'étendant sur plusieurs nations souveraines. Dans ce dernier cas, il y aura lieu de remplacer le terme « État fédéral » par « communauté internationale » et le terme « État-province » par « État-membre ».

*
* *

Dans un État fédéral, on peut concevoir la planification économique de trois façons :

1) Comme une action essentiellement fédérale tendant à maximiser les préférences déterminées à l'échelon fédéral, tout en tenant compte, dans une certaine mesure, des besoins provinciaux ;

2) Comme une action purement provinciale, chaque province étant libre de pratiquer (ou non) sa propre planification, en vue de maximiser ses préférences particulières ;

2. Op. cit., pp. 424 et suivantes.

3. J. Marczewski : *La rationalité économique du socialisme : un exemple, l'économie polonaise à l'heure des choix*, Cahiers de l'Institut de Science Économique Appliquée, série G, Paris 1956, et « La monnaie en économie socialiste », *Revue d'Économie Politique*, Paris, mars-avril 1958.

3) Comme une action collective et coopérative des provinces fédérées, cherchant à réaliser le meilleur compromis possible entre leurs intérêts particuliers et l'intérêt général de la fédération.

Dans tous ces trois cas les démarches techniques de la planification demeurent en principe les mêmes. Ce sont : le choix des buts généraux à atteindre ; l'établissement d'un inventaire des ressources disponibles ; la détermination des objectifs concrets de production de façon à maximiser les résultats en fonction des buts choisis ; l'organisation d'un système de stimulants destinés à inciter les agents économiques à agir conformément au plan ; l'exécution du plan et son ajustement aux variations des facteurs exogènes⁴. Nous limiterons donc l'étude détaillée de ces démarches au seul cas de la planification fédérale, afin de dégager les points où les conflits de souveraineté territoriale ont le plus de chances de se manifester.

Ces points sensibles une fois déterminés pour le cas de la planification fédérale, il sera aisé de les transposer aux deux autres cas, en considérant l'effet que le déplacement de la souveraineté économique exerce sur la forme et sur les opérations des institutions chargées de la planification.

I — La planification fédérale

Dans cette conception, la souveraineté économique appartient à la population de la fédération, sans aucune distinction ni discrimination d'ordre provincial. Les critères servant à apprécier l'intérêt général seront donc établis par les organes politiques représentant toute la population. Les critères servant à délimiter les intérêts privés tiendront compte des préférences effectives de tous les citoyens, quelle qu'en soit l'appartenance provinciale. La recherche de l'utilisation optimale des ressources se fera en tenant compte des préférences et des ressources de la fédération tout entière.

La première démarche à envisager alors concerne le choix des buts généraux du plan et l'établissement des « directives ».

4. Pour une analyse plus détaillée de ces démarches, cf. notre ouvrage *Planification et croissance économique des démocraties populaires*, Presses Universitaires de France, Paris 1956, volume II, chapitre II, et notre article « Conjoncture et développement planifié », *Économie Appliquée*, Paris, janvier-mars 1962.

Il s'agit d'options très générales, mais pratiquement inévitables, quant à l'orientation générale de l'économie. En voici quelques exemples.

Veut-on avant tout améliorer le niveau de vie de la population ?

Préfère-t-on accélérer la croissance de l'économie, même si cette accélération nécessite, pendant une première période, un certain freinage de la consommation ?

Cherche-t-on à accroître, avant tout, la puissance militaire de l'État ?

Ne serait-il pas possible de réaliser un compromis satisfaisant entre les trois options précédentes ?

Les choix de ce genre ne peuvent évidemment pas être confiés aux techniciens. Ils relèvent de la compétence de l'organe politique suprême de l'ensemble planifié, qui les communique, sous forme de directives, à l'organe de planification. Dans un État fédéral, l'élaboration des directives peut donner lieu à des divergences considérables entre les intérêts et les préférences des différentes provinces. Mais, puisqu'il s'agit d'une planification fédérale, l'organe appelé à fixer ces directives doit avant tout représenter l'ensemble de la population de l'État fédéral. Les représentants des provinces n'auraient dans ce cas qu'une voix consultative.

Quelle que soit la composition de l'organe politique en question, ses décisions devraient être prises à la lumière d'un aperçu prospectif et quantifié des conséquences probables des choix éventuels. Cela suppose que le débat politique s'organise autour d'un rapport technique présentant la situation économique de départ et son évolution probable, en fonction des différents choix possibles. De même, toute proposition d'un groupe politique tendant à modifier d'une façon sensible les variantes prévues dans le rapport technique initial, devrait faire l'objet d'un rapport technique complémentaire. Ces rapports techniques devraient indiquer les conséquences des mesures proposées sur les variables les plus caractéristiques des fonctions de préférence. Parmi ces variables, les principales sont : le produit national brut à prix constants et sa répartition entre la consommation privée, la consommation publique et la formation du capital ; le revenu disponible de la population et sa répartition entre les différentes catégories socio-professionnelles ; l'emploi, le niveau général des prix, la balance des paiements. Il appartient à l'organe politique de choisir, parmi les buts possibles du plan, ceux qui aboutissent à la « meilleure » combinaison des variables sus-men-

tionnées. Ce choix dépendra évidemment, en partie au moins, des préférences *subjectives* des membres de l'organe politique ⁵. Il est donc particulièrement important que ceux-ci soient désignés de façon à représenter aussi fidèlement que possible la population.

En revanche, l'organe de planification chargé de l'élaboration des rapports techniques doit être composé d'experts choisis exclusivement en fonction de leur compétence scientifique. Il comportera, en plus du personnel permanent, employé à temps complet, un certain nombre de commissions, composées de représentants des entreprises, des syndicats ouvriers et des consommateurs. À l'instar des commissions de modernisation de la planification française, ces commissions auront la double tâche de maintenir la planification en contact étroit avec les réalités et d'obtenir l'adhésion spontanée de ceux dont dépendra l'exécution du plan. Le rôle de l'organe de planification sera purement consultatif. Il ne disposera d'aucun pouvoir propre. Il ne devra pas non plus intervenir activement dans la collecte et dans l'élaboration statistique de l'inventaire permanent des ressources qui servira de base à l'établissement de ses rapports techniques.

Cet inventaire appartient normalement à l'office fédéral de statistique, qui doit l'accomplir en collaboration intime avec les offices provinciaux. L'ensemble de l'appareil statistique doit bénéficier d'une indépendance totale, à la fois de l'organe politique et des organes de planification. Les données statistiques doivent aboutir à un système complet des comptes nationaux, y compris un tableau des relations interindustrielles, un tableau des flux financiers, un inventaire permanent de la main-d'œuvre, un inventaire permanent des capacités productives, un inventaire permanent des innovations en cours d'application.

La détermination des objectifs concrets du plan constitue, par ailleurs, la tâche par excellence de l'organe de planification, mais elle ne peut être accomplie sans un dialogue continu avec l'organe politique.

5. Encore qu'il soit possible, dans les conditions données, de déterminer *objectivement* la meilleure combinaison possible du produit national, des prix et de la balance des paiements, et de choisir en conséquence la politique économique susceptible d'aboutir à cette combinaison. Cf. à ce sujet notre article : « Nouveaux éléments d'analyse conjoncturelle », *l'Actualité Économique*, janvier-mars 1963, et notre ouvrage *L'Europe dans la conjoncture mondiale* (esquisse d'une théorie intégrée de la conjoncture et de la croissance), Cahiers de l'Institut de Science Économique Appliquée, série AC, n° 2 (trois fascicules), pp. 262 et suivantes.

Les objectifs concrets du plan sont fonction de cinq groupes de variables :

1) Les buts généraux fixés par l'organe politique quant à la répartition du produit intérieur entre ses principales composantes : consommation privée, consommation publique, formation du capital, exportations nettes, et, éventuellement, quant à sa répartition entre les différentes provinces.

2) La répartition fonctionnelle et territoriale de la consommation publique fixée également par l'organe politique.

3) Les préférences des consommateurs quant à la répartition de leur revenu disponible entre l'épargne et la consommation et la répartition de celle-ci entre les différentes catégories de biens et services.

4) L'estimation des ressources et des techniques disponibles et les prévisions sur leur évolution future.

5) Les prévisions sur l'évolution probable des variables exogènes, indépendantes de la volonté des souverains du plan.

Les variables exogènes des 4^e et 5^e groupes ne peuvent donner lieu de la part de l'organe de planification qu'à des estimations fort aléatoires. Pour limiter l'incertitude qui en résulte, l'organe de planification fera à leur sujet plusieurs hypothèses et établira en conséquence plusieurs variantes des objectifs à atteindre, selon l'évolution effective des variables exogènes.

Les variables des groupes 1, 2 et 3 sont elles-mêmes fonction du produit intérieur brut à prix constants. Plus ce produit sera important, plus il sera possible d'accroître la consommation privée et publique, la formation du capital, etc., tout en respectant les préférences des souverains économiques. L'organe de planification devra donc prendre en considération plusieurs volumes possibles du produit intérieur brut, afin de choisir finalement celui qui correspondra aux valeurs les plus élevées des variables exprimant les préférences des souverains économiques. Cela revient à prendre en considération, non pas un, mais plusieurs taux de croissance, parmi ceux qui à priori semblent réalisables, dans les conditions données de ressources et de techniques. Ainsi, pour un pays dont la croissance procède normalement à des taux compris entre 4 et 6 p.c. par an, on envisagera, par exemple, des taux tels que 4, 4.5, 5, 5.5 et 6 p.c. Une plus grande précision serait superflue, vu la marge d'erreur des calculs en question.

Étant donné les préférences retenues, à chacun de ces taux correspondra une valeur et une structure déterminée des différentes composantes de la demande finale.

La valeur et la structure de la consommation publique résulteront des chiffres retenus dans les budgets de l'État et des provinces.

La valeur et la structure, par catégories des différents biens et services, de la consommation privée seront fonction du revenu disponible à prix constants des consommateurs. On supposera provisoirement que ce dernier varie proportionnellement à la différence entre le produit intérieur brut et la consommation publique, quitte à procéder à des corrections nécessaires lors du calcul définitif en prix courants. Une fois calculé le revenu disponible des consommateurs, sa répartition entre la consommation et l'épargne, ainsi que la répartition de la consommation entre les différentes catégories de biens et services, se font à l'aide des coefficients d'élasticité par rapport au revenu, dégagés des chiffres du passé et éventuellement corrigés pour tenir compte des modifications prévisibles.

La détermination de la valeur et de la structure de la formation du capital fixe est plus délicate. La formation de capital peut être décomposée en deux catégories :

— Les investissements « induits » en capitaux fixes et stocks, c'est-à-dire les investissements nécessaires pour répondre aux besoins de consommation et d'exportation prévus dans le plan. Ces investissements sont fonction de ces besoins et pourront par conséquent être calculés pour chacun des taux de croissance envisagés. Une participation active des représentants des entreprises aux commissions consultatives de l'organe de planification facilitera ce travail ;

— les investissements « exogènes », destinés à assurer le développement économique à long terme de la nation. Ces investissements ne résultent pas automatiquement des autres composantes de la demande finale. Leur détermination est un attribut essentiel de la souveraineté économique, puisqu'ils décident de l'orientation générale de l'économie. Leur montant, leur structure et leur répartition territoriale devraient donc être fixés, en fonction du produit national brut réel, par l'organe politique. Comme il est souhaitable, du point de vue de la politique conjoncturelle, que la part de la formation de capital fixe dans le produit

national brut ne subisse pas de fluctuations violentes⁶, le montant total des investissements exogènes devrait être fixé de façon à compléter les investissements induits, jusqu'à concurrence du pourcentage global des investissements dans le produit national brut, pourcentage fixé par l'organe politique, après l'étude des rapports techniques présentés par l'organe de planification.

La détermination des exportations pose un problème encore plus complexe. Une partie des exportations, de loin la plus importante, sert à financer les importations nécessaires à la réalisation d'un taux de croissance donné. Le volume de ces exportations « induites » est donc fonction, à la fois, du produit national brut et des termes de l'échange dont l'évolution probable ne peut faire l'objet que d'estimations aléatoires. Mais il peut y avoir aussi des exportations « exogènes » destinées à former un excédent de la balance commerciale. Elles doivent être traitées comme des investissements exogènes. En ce qui concerne la structure des exportations par catégories de produits, l'organe de planification doit tenir compte des élasticités de la demande intérieure et extérieure par rapport au revenu réel. Les élasticités par rapport aux prix ne pourront être prises en considération qu'au stade du calcul en prix courants.

Ayant ainsi déterminé le montant et la composition des demandes finales correspondant aux taux de croissance envisagés, l'organe de planification peut calculer, par le procédé classique d'inversion de la matrice des coefficients technico-économiques de Leontief, les productions et les importations nécessaires pour la réalisation de chacun de ces taux. Il peut en déduire également l'emploi de main-d'œuvre correspondant à chacun des taux.

Les résultats de ces calculs gagnent à être présentés sous la forme d'un tableau synthétique.

Ce tableau permet de se rendre compte d'un coup d'œil de l'influence que les différents taux de croissance envisagés sont susceptibles d'exercer sur les deux équilibres fondamentaux de l'économie nationale :

- l'équilibre social ;
- l'équilibre des échanges extérieurs.

6. Pour la démonstration de cette proposition, voir notre ouvrage : *L'Europe dans la conjoncture mondiale*, Cahiers de l'Institut de Science Économique Appliquée, série AC n° 2, pp. 274 et suivantes.

LES CONFLITS DE SOUVERAINETÉ ÉCONOMIQUE

Taux de croissance envisagés								
Branches	4 p.c.			Ressources nécessaires	4-5 p.c.	5 p.c.	5-5 p.c.	6 p.c.
	Demande finale							
	Consom- mation privée	Consom- mation publique	Forma- tion de capital					
1. Agriculture et forêts							a)	a)
2. Industries alimentaires							a)	a)
3. Combustibles minéraux solides							a)	a)
4. etc., etc.							a)	a)
5.							a)	a)
6.							a)	a)
TOTAL							a)	a)

a) Mêmes subdivisions que pour le taux 4 p.c.

On peut considérer que l'équilibre social est atteint, lorsque le nombre de personnes actives sans emploi ne dépasse pas sensiblement la marge du chômage dit frictionnel. Celui-ci comprend les personnes qui, pendant la période, changent de travail de leur propre gré. Il est estimé selon les pays à un taux compris entre 1 et 3 pour cent de la main-d'œuvre totale. Il est évident que l'emploi augmente avec l'accroissement des taux de croissance. Supposons, pour fixer les idées, que dans l'économie en question l'équilibre social est atteint pour un taux de 5.5 p.c. Les taux de croissance inférieurs laisseraient un certain reliquat de chômeurs involontaires. Les taux supérieurs conduiraient vers un sur-emploi générateur d'inflation.

Au contraire, l'équilibre des échanges extérieurs est d'autant plus difficile à préserver que les taux de croissance sont élevés. Supposons que les importations et les exportations, au sens le plus large de ces termes, s'équilibrent pour un taux de 4.5 p.c.⁷

L'écart entre les deux taux exprime le degré de désajustement existant entre les structures nationales et les structures extérieures de l'offre et de la demande. Aussi serait-il erroné de donner une priorité absolue à l'un des deux équilibres au détriment de l'autre. La priorité de l'emploi sur l'équilibre des échanges extérieurs conduirait à un déficit chronique de la balance des paiements, ce qui, tôt ou tard, obligerait le pays à ralentir sa croissance ; la priorité de l'équilibre extérieur sur l'équilibre social serait de nature à créer un chômage chronique, ce qui constituerait un gaspillage impardonnable des réserves de croissance du pays, sans parler des souffrances des familles intéressées.

La solution rationnelle consiste à adopter un taux intermédiaire — dans l'exemple choisi ce pourrait être le taux de 5 p.c. — et à chercher à modifier certains éléments du projet de plan concernant ce taux, de façon à réaliser les deux équilibres à la fois. Les modifications en question peuvent porter sur :

1) Les fonctions de production (coefficients A_{ik} du système de Leontief). On cherchera dans toute la mesure possible à remplacer, dans le projet de plan relatif au taux choisi, les produits ou les matières de provenance étrangère par des substituts d'origine nationale. Dans

7. Il ne s'agit pas nécessairement d'une égalité absolue des importations et des exportations, mais d'une relation entre ces deux grandeurs qui, compte tenu des autres éléments de la balance des paiements, assure l'équilibre de cette dernière.

des cas exceptionnels, on renoncera, dans le projet en question, à une mécanisation ou à une automation trop rapide de certains procédés techniques.

2) Les différents postes de la demande finale. On essayera d'accroître les exportations projetées et de diminuer la demande projetée de produits étrangers ou de produits contenant des matières premières d'origine étrangère.

Ce travail d'ajustement une fois terminé, on disposera d'un projet de plan ne comportant qu'un seul taux de croissance (ici 5 pour cent), avec, toutefois, des variantes commandées par les différentes hypothèses concernant l'évolution des variables exogènes indépendantes de la volonté des autorités publiques.

Comme on vient de voir, l'établissement de ce projet a exigé de nombreux ajustements qui ne sont pas nécessairement conformes aux directives initiales. Il est donc nécessaire de soumettre le projet à l'approbation de l'organe politique. Celui-ci se prononcera en particulier sur le taux de croissance définitivement retenu par l'organe de planification, les modifications de la demande finale, les contraintes nécessaires pour réaliser les modifications en question.

Il est évident que les ajustements proposés par l'organe de planification sont susceptibles d'affecter positivement ou négativement les intérêts de certaines provinces. Mais, comme il s'agit d'une planification fédérale, celles-ci n'auront qu'une voie consultative en la matière. Elles ne pourraient faire valoir leur veto que s'il s'agissait d'une violation du droit de leurs habitants à l'égalité des chances, sur l'ensemble du territoire fédéral.

Il reste alors à prendre en considération le problème du choix des moyens d'exécution du plan et celui de l'exécution elle-même.

Nous n'envisagerons pas ici les moyens de contrainte directe utilisés dans la planification de type soviétique. Comme le prouve l'expérience des pays de l'Est⁸, ces moyens sont peu efficaces et confèrent à la planification une rigidité qui rend impossible une adaptation suffisamment rapide aux variations inattendues des facteurs exogènes⁹. Dans notre système, seules les administrations publiques obéissent à

8. Voir notre ouvrage : *Planification et croissance économique des démocraties populaires*, Presses Universitaires de France, Paris 1956.

9. Voir notre article : « Conjoncture et développement planifié », *Économie Appliquée*, Paris, janvier-mars 1962.

des ordres de leurs supérieurs hiérarchiques. Ceux-ci déterminent l'exécution du plan dans le domaine de la consommation et des investissements publics. Ils orientent également, par des moyens que nous précisons ultérieurement, les investissements et les exportations exogènes. La consommation privée et les investissements induits se forment spontanément, sous l'effet de la demande et de l'offre des agents économiques qui restent entièrement libres d'agir à leur gré, sans autres contraintes que celles qui résultent de la relation entre les coûts, les prix et les revenus. Pour que cette consommation et ces investissements soient conformes au plan, il faut et il suffit — sous réserve des erreurs de prévision et des modifications toujours possibles des variables exogènes — que le revenu disponible des consommateurs soit égal au produit de la valeur des biens et services destinés à la consommation individuelle par l'inverse de la propension à consommer retenue par le plan. En effet, lors de l'élaboration des objectifs, l'organe de planification n'a fait rien d'autre que de répartir, *conformément aux préférences supposées des consommateurs*, la part de produit social destinée à la consommation individuelle. Il suffit donc de limiter le revenu disponible des consommateurs, de façon que leur dépense en achat de biens de consommation soit égale à la valeur des biens destinés à cet effet. Quant aux investissements induits, les entreprises dont ils dépendent auront tout intérêt à les adapter aussi exactement que possible à la demande privée et publique de biens de consommation prévue par le plan. Elles pourront le faire d'autant mieux qu'elles ont participé effectivement aux débats des commissions consultatives chargées de l'élaboration du programme des investissements. Le plan est pour les entreprises une sorte d'étude collective du marché, étude faite avec des moyens qu'une entreprise isolée ne saurait jamais réunir.

Pour déterminer correctement le montant requis du revenu disponible et, plus généralement, pour définir les instruments monétaires et financiers nécessaires à la mise à exécution du plan, il est indispensable d'exprimer l'ensemble des variables du système en prix courants de la période planifiée.

En effet, tous les calculs accomplis jusqu'ici l'ont été en prix constants de la période précédant l'établissement du plan. Ces prix n'ont aucune chance de rester valables pendant la période planifiée. Les structures de l'offre et de la demande résultant du plan sont nécessairement différentes de celles de la période précédente. En particulier, les ajuste-

ments des fonctions de production et de la demande finale, effectués en vue de concilier les exigences de l'équilibre social avec celles de l'équilibre du commerce extérieur, ont pu modifier considérablement les rapports antérieurs entre la demande et l'offre des différents biens et services.

Il faut donc calculer le système des prix qui, dans les conditions de l'offre et de la demande prévues par le plan, a le plus de chances de prévaloir pendant la période planifiée.

Ce système des prix peut être calculé ¹⁰ à partir du système d'équations ayant servi à ajuster réciproquement la production et la demande finale pour le taux de croissance définitivement retenu. La précision de ce calcul dépend du nombre d'entrées de la table des échanges interindustriels utilisée. Mais quel que soit ce nombre, il ne pourra jamais atteindre le chiffre effectif de toutes les variétés des produits et des services existant sur le marché. Il ne s'agira donc que des prix relatifs moyens des différents groupes de produits et de services figurant dans la table des échanges interindustriels.

Ce manque de précision n'est pas gênant, puisqu'il n'est pas question de se servir des prix ainsi calculés pour les imposer par des mesures administratives. Contrairement au système soviétique, nous considérons qu'il est impossible de planifier et de fixer d'avance toutes les variables économiques à la fois : productions finales et productions intermédiaires, demandes, prix, revenus, coûts. Quelle que soit la perfection des méthodes utilisées, les erreurs de prévision sont inévitables. Il n'y a aucune raison pour que ces erreurs affectent de la même façon toutes les grandeurs fixées par le plan. Or, ces grandeurs sont intimement liées les unes aux autres. Dès lors, si toutes ces grandeurs font l'objet d'ordres impératifs à exécuter « coûte que coûte », l'exécution de certains de ces ordres, dans un contexte qui ne correspond pas exactement aux prévisions, rendra impossible l'exécution d'autres ordres. Les organes d'exécution seront amenés à distinguer les ordres dont l'exécution leur apporte le plus d'avantages et ceux dont l'inexécution comporte pour eux le moins d'inconvénients ¹¹. Un calcul économique *sui generis*

10. Pour le procédé de calcul, qui est assez complexe, cf. notre ouvrage : *Planification et croissance économique des démocraties populaires*. Presses Universitaires de France, Paris 1956, volume II, pp. 458 et suiv.

11. C'est ce qui a lieu effectivement dans le système soviétique. Voir notre article : « Le rôle du profit dans les économies planifiées de l'Est », *Europe de l'Est et Union Soviétique*, n° 4, Paris 1957, et *L'économie soviétique en 1957*, Institut de Sociologie Solvay, Bruxelles 1958.

viendra s'intercaler entre les préférences du souverain théorique du plan et les ressources disponibles, en rendant impossible la réalisation de l'optimum¹². Au lieu donc de s'obstiner à faire l'impossible, il vaut mieux limiter les objectifs du plan à ce qui est essentiel, c'est-à-dire à la demande finale, et à chercher à atteindre ces objectifs en agissant sur ce qui est le moins difficile à influencer : les revenus disponibles des différents agents. Quant aux autres variables économiques, il faut leur donner la possibilité de s'adapter spontanément aux conditions de la demande finale fixées par le plan et aux conditions de l'offre résultant des ressources disponibles. En d'autres termes, il faut laisser au système un nombre suffisant de degrés de liberté pour qu'il puisse aboutir spontanément à la combinaison optimale des variables dépendantes, en fonction des variables indépendantes exogènes et instrumentales.

La connaissance du nouveau système des prix permet d'exprimer en prix courants tous les éléments de la demande finale : consommation privée, consommation publique, formation de capital, exportations et importations. Elle permet, d'autre part, de construire les comptes prospectifs de tous les agents, et de définir les mesures fiscales, monétaires, financières et sociales, nécessaires pour ajuster les disponibilités monétaires de ces agents, compte tenu de leurs préférences, à la structure prévue de la demande finale. C'est à ce stade en particulier que devra intervenir le choix des moyens en vue d'assurer l'exécution du programme des investissements et des exportations exogènes. Comme, par définition, ces investissements et ces exportations ne répondent pas à une demande exprimée concrètement par le marché, une intervention plus active de l'État est indispensable. Elle peut prendre la forme de commandes directes, de subventions, de crédits ou de garanties dont les répercussions probables devront être vérifiées à l'aide des comptes prospectifs de la nation.

Le calcul du nouveau système des prix est évidemment une tâche technique qui ne peut être exécutée que par l'organe central de planification. Il n'en va pas de même du choix des mesures fiscales, monétaires, financières et sociales nécessaires à la mise en application du plan. Le rôle de l'organe de planification dans ce dernier domaine, se limite à proposer à l'organe de politique toutes les variantes des mesures possibles, en indiquant leurs conséquences probables. Le choix définitif

12. Voir notre article : « La monnaie en économie socialiste », *Europe de l'Est et Union Soviétique*, n° 6, Paris, 1958.

de ces mesures appartient à l'organe politique. Cela d'autant plus que, dans certains cas, il peut apparaître, lors de l'ajustement des flux monétaires, que l'exécution du plan, tel qu'il a été conçu en termes réels, se heurte à des obstacles infranchissables d'ordre social ou politique. Dans ce cas une révision du plan devient indispensable. Elle ne peut être décidée que par l'organe politique.

Les mesures fiscales, monétaires, financières et sociales, nécessaires pour l'exécution du plan, intéressent évidemment les différentes provinces, car elles sont de nature à affecter les revenus de leurs habitants et les recettes de leurs administrations. Mais, tant qu'il s'agit de planification fédérale, au sens que nous avons donné à ce terme, les intérêts des provinces particulières devront s'effacer devant l'intérêt de la fédération. Les provinces pourront invoquer le principe de l'égalité des chances lorsqu'il s'agira de défendre les intérêts individuels de leurs habitants, mais elles ne pourront s'en prévaloir pour défendre les intérêts collectifs de leur territoire.

Dans le système exposé ici, l'exécution du plan et son ajustement aux modifications imprévues des variables exogènes, en dehors des administrations publiques, s'accomplit spontanément, sans qu'il soit nécessaire de contrôler les agents économiques, qui procèdent au mieux de leurs intérêts privés, dans les limites de leurs revenus disponibles. Cela ne veut pas dire cependant que la publication du plan et l'application des mesures fiscales, monétaires, financières et sociales nécessaires à son accomplissement mettent fin aux travaux de planification jusqu'au terme de la période en cours. Bien au contraire, l'organe de planification suivra, avec une attention soutenue, le déroulement du plan pour se rendre compte à temps de toutes modifications imprévues des variables exogènes, ou des paramètres exprimant le comportement habituel des agents économiques, et pour proposer à l'organe politique les mesures de révision appropriées. Dans cette action, loin de s'acharner à exécuter et à dépasser coûte que coûte le plan initial, l'organe de planification cherchera à rester aussi près que possible du sentier des solutions optimales, qui maximisent les préférences des souverains économiques, en fonction des variables exogènes effectivement réalisées¹³. Il procédera en même temps à la révision des objectifs à long terme des

13. Voir à ce sujet notre article : « Conjoncture et développement planifié », *Économie Appliquée*, Paris, janvier-mars 1962.

plans perspectifs et préparera le plan à court terme de la période suivante.

L'application de ces différentes mesures d'adaptation ne peut se faire sans l'intervention de l'organe politique. Elle implique donc une organisation particulièrement souple des rouages parlementaires et gouvernementaux, avec de nombreuses délégations de pouvoirs concernant les décisions mineures. Une telle organisation n'existe, pour le moment, dans aucun pays. Elle ne se confond pas avec la décentralisation territoriale, puisqu'il s'agit de la planification fédérale et que celle-ci ne peut être modifiée que par des décisions prises à l'échelon fédéral. Mais, comme les révisions du plan sont de nature à affecter le droit de la population des différentes provinces à l'égalité des chances sur le territoire fédéral, les provinces doivent être tenues au courant de toutes les décisions de révision et doivent pouvoir présenter leurs observations, sans toutefois avoir le droit de suspendre l'application des décisions prises à l'échelon central.

Une conception purement fédérale de la planification n'est donc guère compatible avec l'autonomie économique des provinces. Il en est ainsi pour une raison très simple : l'optimum dégagé à partir des ressources totales de la fédération, en vue de maximiser les préférences de sa population totale (ou de ses représentants politiques légitimes) ne s'identifie pas à l'optimum dégagé en comparant, *pour chaque province séparément*, les préférences de sa population avec ses ressources propres.

Or, dans beaucoup d'États fédéraux, et même dans certains États centralisés, il ne manque pas de bons esprits qui accordent aux intérêts de leur province une importance plus grande qu'à ceux de la fédération tout entière. Certains d'entre eux vont jusqu'à préconiser une planification provinciale complètement indépendante, qui serait appelée à fonctionner même si les autres provinces et l'état fédéral ne disposaient d'aucun appareil de planification. Une telle planification provinciale est-elle possible et souhaitable ?

II — *La planification provinciale*

La souveraineté économique appartient à la population de la province. Elle s'exerce sur la totalité des ressources provinciales. Elle ne tient compte que subsidiairement des intérêts de la fédération, ou de ceux des autres provinces.

LES CONFLITS DE SOUVERAINETÉ ÉCONOMIQUE

Le choix des buts généraux du plan et la formulation des directives appartient alors à l'organe politique de la province. Les rapports techniques qui préparent ces choix sont établis par l'organe provincial de planification qui utilise à cet effet un système complet de comptes provinciaux, y compris un tableau provincial des relations interindustrielles, un tableau provincial des flux financiers, des inventaires permanents de la main-d'œuvre et des capacités productives, un inventaire permanent des innovations en cours d'application. Tous ces instruments d'information sont élaborés par l'organe provincial de statistique.

C'est à ce stade qu'apparaît une première difficulté, purement technique mais nullement négligeable, qui tient à l'absence de frontière administrative et économique entre la province et le reste de la fédération. On peut, bien entendu, saisir statistiquement la production effective sur le territoire provincial, ainsi que les revenus engendrés par cette production. Il est également possible — encore que cela suppose un appareil statistique assez lourd — d'enregistrer les marchandises vendues à l'intérieur de la province et celles qui sont exportées vers l'étranger ou vers d'autres provinces, de même que les marchandises importées de l'étranger ou provenant d'autres provinces. Mais il est infiniment plus difficile de suivre les opérations financières et les transferts interprovinciaux. À force de vouloir tout enregistrer, on risque de tomber dans un excès de bureaucratie onéreux et hautement préjudiciable à la marche des affaires.

Admettons cependant que le problème de l'information puisse être résolu de façon satisfaisante et voyons comment se présente le problème fondamental de la détermination des objectifs réels du plan.

Parmi les variables exogènes dont devra tenir compte le planificateur provincial figureront désormais non seulement les variables concernant les pays étrangers, mais aussi celles qui intéressent l'État fédéral et les autres provinces. Ces variables auront normalement, pour la province, beaucoup plus d'importance que celles qui concernent les pays étrangers, car les relations à l'intérieur de la fédération sont généralement plus intenses et plus difficiles à maîtriser que les échanges avec l'étranger ¹⁴.

14. Cette proposition ne s'applique pas au cas exceptionnel de certaines provinces du Canada.

On peut s'en rendre compte en examinant le problème de la synthèse des deux équilibres fondamentaux, extérieur et social, dans le cadre d'une planification provinciale entièrement indépendante.

Supposons que l'équilibre social de la province exige l'adoption d'un taux de croissance nettement supérieur à celui, voulu ou spontané, des autres provinces. Une telle accélération ne peut être obtenue que par l'accroissement de la dépense, privée ou publique, de consommation ou d'investissement. Cela pose un problème de financement qui, à l'échelon provincial, peut être difficile à résoudre. Mais admettons, pour le moment, que ces difficultés ont été résolues. En vertu du plan provincial une série importante d'investissements publics et privés a été lancée ; la croissance du produit intérieur de la province s'est accélérée et dépasse le rythme réalisé dans les autres provinces. Quels en seront les effets sur les relations interprovinciales ?

L'augmentation de la production amène un accroissement de l'emploi. En même temps, elle attire un certain nombre de travailleurs d'autres provinces. L'effet positif sur le chômage à l'intérieur de la province en est réduit.

L'augmentation des revenus engendrés à l'intérieur de la province provoque une certaine hausse des prix et contribue à l'afflux des marchandises provenant d'autres provinces. L'effet de multiplication déclenché par l'accroissement de la dépense provinciale est en partie perdu au profit des autres provinces. Le volume des dépenses nécessaires pour assurer un niveau d'emploi satisfaisant à l'intérieur de la province tend donc à s'accroître. L'augmentation des importations et la difficulté croissante des exportations, vers les provinces dont le développement est moins rapide, contribuent à un resserrement des liquidités. Le financement des investissements additionnels par les capitaux privés ou publics de la province devient de plus en plus difficile. Si, dans ces conditions, la province ne possède pas de ressources exceptionnelles permettant d'accroître ses exportations et d'attirer les capitaux extérieurs, elle sera obligée tôt ou tard de renoncer à l'ambition d'un développement plus rapide que celui des autres provinces. Si, au contraire, de telles ressources existent, la planification n'aura servi qu'à donner à l'exploitation de ces ressources un cadre plus rationnel. Cela n'est pas négligeable, mais des résultats analogues peuvent être obtenus à un coût moindre, au moyen de programmes partiels d'aménagement des ressources.

Mais la difficulté décisive d'une planification purement provinciale réside dans l'absence des moyens capables d'assurer l'exécution du plan.

Nous avons constaté dans la section précédente qu'une planification rationnelle à l'échelon fédéral (ou national) se limite à fixer le volume et la répartition de la demande finale et à ajuster à cette demande, par des mesures fiscales, monétaires et sociales, le revenu disponible des agents privés. L'action sur la demande finale, par la dépense publique et par la manipulation du revenu disponible des agents privés, suffit pour donner à l'économie fédérale l'orientation voulue, car un état fédéral forme une entité économique nettement délimitée par rapport au monde extérieur. La monnaie, la frontière douanière, la fiscalité, la politique sociale donnent à l'état fédéral des moyens de différenciation qui lui permettent de retenir à l'intérieur du pays la plus grande partie, sinon la totalité, des effets que déclenche son action. Ainsi, l'état fédéral réservera le bénéfice de l'emploi accru aux chômeurs nationaux, en règlementant l'immigration de la main-d'œuvre étrangère. Par sa politique douanière, il limitera l'augmentation des importations directement concurrentes de la production nationale ou n'ayant pas de place dans la demande finale planifiée. Ses pouvoirs fiscaux s'appliquant à la totalité des personnes résidant sur le territoire national et à la totalité des revenus engendrés sur ce territoire, lui permettront de réduire efficacement les dépenses des agents privés, de façon à dégager les moyens nécessaires au financement du plan. Au besoin, il peut recourir au crédit d'anticipation de la banque d'émission, quitte à éponger en temps utile le pouvoir d'achat ainsi créé par une politique monétaire et financière appropriée ¹⁵.

Quel que soit le degré d'autonomie économique dont puisse disposer une province, elle ne pourra jamais réunir qu'une fraction des pouvoirs qui viennent d'être mentionnés. Elle n'aura jamais de monnaie particulière, ni de frontière douanière. Ses pouvoirs fiscaux seront toujours partagés avec l'état fédéral. Elle ne pourra guère interdire aux habitants des autres provinces de s'établir sur son territoire, d'y exercer leur profession et d'y vendre leurs produits, ni inversement empêcher ses propres habitants de dépenser ou d'investir leur argent dans d'autres provinces. Et si, exceptionnellement, une province obtenait l'ensemble de ces droits, elle cesserait en fait d'être province au sens économique du

15. Dont la politique du Dr Schacht constitue l'exemple classique. Cf. notre ouvrage : *Politique monétaire et financière du IIIe Reich*, Sirey, Paris, 1941.

terme. Elle deviendrait un État indépendant auquel s'appliqueraient les analyses de la section précédente.

* * *

Le développement logique des principes d'une planification purement fédérale nous a conduit à réduire le rôle des provinces à la défense des intérêts de leurs habitants. L'analyse de la planification purement provinciale tend à prouver l'impossibilité d'une telle planification. Les provinces ne peuvent-elles donc jamais devenir des sujets actifs d'une action planifiée ?

III — *La planification confédérale*

Une confédération suppose toujours un partage de la souveraineté entre l'État confédéral et les États-membres. Ce partage, comment peut-il être conçu dans le domaine des pouvoirs de planification ?

L'analyse statique nous a montré que l'optimum réalisé à l'échelon fédéral, par la comparaison des ressources fédérales avec les préférences de la population fédérale, ne pouvait que par le plus extraordinaire des hasards correspondre à la réalisation simultanée, dans chacune des provinces, d'un optimum issu de la comparaison des ressources provinciales aux préférences de la population provinciale. Si l'on se limitait donc à cette analyse, il faudrait en conclure qu'il n'y a de valable que la planification des nations indépendantes et que tous les projets de planification internationale ou régionale sont dépourvus de sens et voués à l'échec.

Une telle conclusion serait excessive. Les formes logiquement pures sont étrangères à la vie concrète des hommes et des institutions qu'ils créent. La réalité est faite de compromis. Une analyse qui n'en tient pas compte risque de rester stérile, puisqu'elle ne pourra jamais servir de fondement à une action utile. Dans le cas qui nous intéresse ici, il est rigoureusement vrai qu'il y a incompatibilité entre les optima provinciaux absolus et l'optimum fédéral absolu, lorsque le calcul est fait en tenant compte *séparément* des préférences et des ressources de chacun des territoires considérés. Mais, la réalisation de l'optimum provincial ainsi défini suppose une indépendance économique totale de la province. Cette indépendance présente des avantages, puisqu'elle rend

possible une politique économique et une planification propres. Elle a aussi des inconvénients. Il est vain de supposer que les autres provinces toléreront l'émancipation économique de leur sœur, sans prendre envers elle des mesures analogues de protection : monnaies distinctes, douanes, discrimination fiscale, discrimination sociale, etc. Les débouchés des activités provinciales en souffriront. Les dimensions optimales des entreprises diminueront. Les facteurs de production deviendront relativement plus onéreux. La productivité provinciale sera nécessairement inférieure à ce qu'elle fut au sein de la fédération. Grâce à sa planification, la province réalisera bien son optimum. Mais cet optimum n'atteindra pas, *même en fonction des préférences de la population provinciale*, les résultats obtenus précédemment dans le cadre fédéral. Autrement dit, l'abandon total ou partiel de la souveraineté économique permet normalement aux États, ou provinces, qui forment un ensemble économique commun (association d'États, confédération, fédération, État intégré), d'accroître leur productivité et d'obtenir ainsi des effets supérieurs à l'optimum réalisable dans le cadre d'une indépendance économique totale. Pour qu'il n'en soit pas ainsi, il faudrait que les provinces ou les États, réunis dans un ensemble économique, n'aient aucune vocation à vivre en commun¹⁶. Mais alors la question de la planification confédérale ne se pose pas.

L'abandon total ou partiel de la souveraineté économique signifie que la province (ou l'État-membre) renonce au droit exclusif sur les ressources se trouvant sur son territoire et qu'elle acquiert en revanche un droit partiel sur les ressources des autres provinces. Ce compromis une fois réalisé, il n'est plus légitime d'opposer aux préférences de la population provinciale les ressources se trouvant sur le territoire de la province. Désormais l'optimum provincial s'apprécie en fonction des satisfactions économiques que les habitants de la province tirent de l'exploitation *en commun* de l'ensemble des ressources de la confédération. En vertu du contrat implicite qui lie les provinces réunies, cet optimum est atteint au moment où tout accroissement additionnel des satisfactions de la province aurait pour conséquence une diminution des satisfactions des autres provinces. Il s'agit donc d'un optimum lié par une condition externe. Si les provinces réunies ont une véritable

16. La détermination des conditions nécessaires pour qu'il y ait vocation à la fusion économique des États est un problème en soi que nous ne pouvons pas traiter dans le cadre de cet article.

vocation à vivre ensemble, cet optimum « lié » sera supérieur à l'optimum provincial absolu défini précédemment. En revanche, il sera, dans la plupart des cas, inférieur à l'optimum « non-lié » qui pourrait être réalisé en considérant la province comme entièrement indépendante *dans le cadre confédéral*. Mais cette dernière façon de raisonner reviendrait à accorder à la province tous les bénéfices de la fusion économique, sans lui imposer les charges correspondantes.

L'optimum confédéral correspondrait donc à la réalisation simultanée des optima liés par toutes les provinces. Il serait généralement inférieur à l'optimum national absolu d'un État entièrement intégré. Ce dernier ne tient aucun compte des intérêts provinciaux et permet, par conséquent, une utilisation plus rationnelle des ressources en vue de maximiser les préférences de toute la population, quelle qu'en soit l'appartenance provinciale. Mais sa réalisation comporte généralement des transferts de population et de ressources qui ne sont pas compatibles avec la notion d'optimum provincial.

Comme on voit, pour un ensemble donné d'unités territoriales (provinces ou États) ayant vocation à vivre ensemble, il existe toute une hiérarchie d'optima économiques possible. Selon les résultats qu'ils représentent pour l'ensemble de la population de ces unités territoriales, ces optima sont, dans l'ordre croissant :

- 1) optimum provincial absolu, qui suppose une indépendance économique totale des provinces ;
- 2) optimum confédéral, qui suppose la réalisation des optima provinciaux liés ;
- 3) optimum fédéral ou national absolu, qui ne tient pas compte des préférences provinciales.

Le passage de chacun de ces optima à l'optimum d'un rang plus élevé comporte un contrat implicite : l'abandon partiel, ou total, de la souveraineté économique de la part de l'unité territoriale adhérente est échangé contre les avantages économiques d'une productivité plus grande. Mais comme les avantages économiques ne sont pas les seuls mobiles des décisions humaines, il peut arriver, et il arrive souvent, que les États ou les provinces préfèrent, consciemment ou inconsciemment, renoncer aux avantages économiques d'une intégration plus intime, pour sauvegarder d'autres valeurs non moins respectables :

l'indépendance politique, la langue et la culture, le mode de vie, etc. La planification confédérale permet précisément de réaliser un tel compromis.

Comme tous les compromis, une planification confédérale n'est pas facile à concevoir et à appliquer d'une façon rationnelle.

La souveraineté économique appartient en principe à la province, mais elle ne peut être exercée que jusqu'à la limite au delà de laquelle la souveraineté des autres provinces se trouverait menacée. Cela suppose l'existence d'un organisme confédéral d'arbitrage, composé de représentants des provinces bénéficiant des droits identiques quel que soit le nombre de la population qu'ils représentent. Pour ne pas paralyser complètement le fonctionnement de cet organisme, ses décisions seront normalement prises à la majorité des voix, mais les représentants des provinces pourront opposer un veto absolu à toute proposition qui serait de nature à porter préjudice à la souveraineté provinciale. Préjudice à la *souveraineté* provinciale et non pas préjudice aux *intérêts* provinciaux, la distinction est importante. La création d'une aciérie dans une province peut être préjudiciable aux intérêts d'une autre province qui jusqu'alors jouissait d'un monopole dans ce domaine. Mais, si la majorité des représentants provinciaux considère que la confédération a besoin de deux aciéries, il n'y a aucune raison d'interdire à la province, qui l'a prévue dans son plan, la construction de cette seconde aciérie, à condition que sa localisation soit rationnelle. Pour qu'il y ait préjudice à la souveraineté d'une province, il faudrait que fût atteint son droit fondamental à l'égalité de traitement au sein de la confédération. Il en serait ainsi si ses habitants étaient soumis à un traitement discriminatoire du point de vue fiscal, social, linguistique ou juridique, ou si un avantage était accordé à une autre province, sans qu'il en résultât un bénéfice collectif indiscutablement prouvé pour l'ensemble de la confédération. Par exemple, après avoir décidé la construction d'une aciérie, la majorité se prononce pour une localisation qui — suivant le rapport technique de l'organe confédéral de planification — ne maximise pas l'avantage collectif. Il y aurait là certainement une atteinte à la souveraineté de la province ayant objectivement la plus grande vocation naturelle à l'implantation de l'aciérie. Son veto serait donc justifié. Cela montre qu'à côté de l'organe confédéral d'arbitrage, il est nécessaire de placer un organe confédéral de planification, qui serait chargé, entre autres, des rapports techniques destinés à éclairer

les décisions de l'organe d'arbitrage. Mais la principale tâche de l'organe confédéral de planification serait la coordination des plans provinciaux.

L'élaboration de ces derniers plans pourrait se faire grosso modo selon la procédure décrite pour la planification fédérale¹⁷. L'organe politique, l'organe de planification et l'office de statistique de la province y rempliraient des fonctions analogues à celles des organes fédéraux du même nom. Mais la souveraineté économique de la province étant limitée par les obligations confédérales, une coopération étroite serait indispensable, à tous les stades, entre les organismes des différentes provinces et les organismes confédéraux correspondants.

Les organes politiques de la confédération et des provinces doivent se mettre d'accord sur le choix des buts généraux du plan. Toutes les provinces ne sont pas obligées de poursuivre des buts identiques. Encore faut-il que leurs buts ne soient pas contradictoires et qu'ils aboutissent à un développement optimal à l'échelon de la confédération. Pour réduire les aspects passionnels des discussions, les débats des organes politiques seront éclairés par des rapports techniques des organes de planification. En particulier, le débat décisif au sein de l'organe confédéral d'arbitrage sera préparé par un rapport de l'organe confédéral de planification, rapport établi en collaboration étroite avec les organes de planification provinciaux. Toutes les analyses des rapports techniques confédéraux comporteront des rubriques distinctes, pour chacune des provinces et pour l'ensemble confédéral, de façon à mettre en évidence les avantages et les inconvénients des solutions envisagées pour les différentes provinces et pour la confédération.

Les offices statistiques des provinces travailleront en étroite collaboration avec l'office confédéral. Un service spécial confédéral des méthodes aura pour tâche la standardisation des nomenclatures et la coordination des enquêtes, de façon à rendre comparables les statistiques provinciales et à permettre la consolidation à l'échelon confédéral des comptes nationaux et des tableaux des relations interindustrielles de toutes les provinces.

La détermination des objectifs concrets des plans provinciaux sera faite à l'échelon provincial. Elle sera cependant soumise à une série de limitations.

1) Chaque province sera obligée de mettre une partie de ses ressources à la disposition de la confédération. L'utilisation de ces ressources

17. Cf. *supra*, section A.

sera planifiée à l'échelon confédéral. Elle servira à financer la consommation publique et les investissements exogènes d'intérêt confédéral.

2) Le taux de croissance du produit social, prévu dans le plan provincial, devra être harmonisé avec les taux prévus par les autres provinces. Il n'est pas nécessaire de maintenir une égalité absolue de ces taux. Au contraire, une différenciation s'impose, en fonction des ressources inutilisées et des productivités déjà atteintes¹⁸. Mais il faut éviter que certaines provinces se développent aux dépens des autres ou qu'inversement certaines provinces freinent, par leur passivité, le développement des autres.

3) Les investissements privés et publics des provinces, et plus particulièrement les investissements d'infrastructure à long terme devront être soumis à la coordination confédérale.

4) Une coordination sera également nécessaire dans le domaine des exportations planifiées des différentes provinces.

Les moyens d'exécution des plans provinciaux et du plan confédéral feront l'objet d'une harmonisation particulièrement étroite.

Les dépenses budgétaires des provinces et de la confédération, coordonnées dans le cadre du plan confédéral de la consommation et des investissements publics, guideront l'action des administrations.

La limitation du revenu disponible des agents privés sera obtenue par un ensemble coordonné de mesures prises à l'échelon confédéral et à l'échelon provincial.

La fiscalité confédérale ayant pour but uniquement le financement des dépenses d'intérêt commun, aucune discrimination entre les provinces ne saurait y être introduite. Les impôts confédéraux, fixés en accord avec les provinces, constituent donc pour les planificateurs provinciaux des données exogènes dont ils doivent tenir compte, mais qu'ils ne peuvent pas utiliser en tant que variables instrumentales.

Les impôts provinciaux ont un double rôle :

— fournir les ressources nécessaires au financement de la dépense publique de la province ;

— ajuster le revenu disponible des agents privés, déjà amputé des prélèvements confédéraux, à la valeur de la consommation et de l'investissement privés prévus dans le plan provincial. La conciliation de ces

¹⁸. Pour la relation entre les taux de croissance réalisables et les conditions de structure, cf. notre étude : *L'Europe dans la conjoncture mondiale*, Cahiers de l'Institut de Science Économique, série AC n° 2, pp. 264 et suivantes.

deux fonctions est particulièrement délicate, vu l'influence que le régime fiscal d'une province exerce sur les échanges interprovinciaux.

Si l'impôt provincial sur le revenu est trop faible, la province risque de manquer des ressources nécessaires au financement de sa dépense publique ; en même temps, la modicité de sa charge fiscale attirera des marchandises et des facteurs de production de provinces à charge fiscale plus élevée. Ce mouvement s'arrêtera lorsque les prix des marchandises et des facteurs à l'intérieur de la province auront baissé suffisamment pour compenser les avantages fiscaux ¹⁹. Mais la province aura dépassé son plan de consommation privée et n'aura pas atteint son plan des dépenses publiques. Elle aura gêné l'exécution des plans des autres provinces.

Si l'impôt provincial sur le revenu est trop élevé, la province pourra augmenter sa dépense publique, mais les facteurs de production tendront à la quitter.

Les fiscalités provinciales devront donc être étroitement ajustées aux taux de croissance prévus dans les plans, pour que les mouvements de marchandises et de facteurs de production entre les provinces s'effectuent conformément au plan confédéral.

Si les provinces sont d'accord pour dépasser l'optimum confédéral — tel que défini précédemment — et pour se rapprocher le plus de l'optimum fédéral absolu, qui est un *maximum maximorum*, elles chercheront à ajuster leurs systèmes fiscaux propres de façon à :

1) rendre possible à chaque facteur de production naturellement mobile de s'engager dans les combinaisons productives qui lui assurent la plus haute rémunération nette. Cela quelle que soit la province d'origine du facteur et quelle que soit la localisation des combinaisons productives ;

2) permettre à chaque consommateur de répartir son revenu net en fonction de ses préférences personnelles, pondérées par un système de prix qui reflète le plus exactement possible les coûts marginaux de production avant l'impôt.

Autrement dit, une marchandise donnée, vendue dans un lieu donné, doit, quelle que soit la province dont elle provient, supporter la même charge fiscale et parafiscale indirecte ; de même, un facteur

19. Pour la démonstration de ces propositions et de celles qui vont suivre, cf. J. Marczewski : *La coordination des politiques conjoncturelles en Europe*, Cahiers de l'Institut de Science Économique Appliquée, série HS, n° 6, octobre 1961, pp. 126 et suiv.

donné, engagé dans un lieu donné, pour une tâche donnée, doit, quelle que soit sa province d'origine, payer le même montant d'impôts et de cotisations parafiscales sur les revenus.

Trois conditions sont nécessaires pour obtenir ce résultat, tout en laissant subsister l'autonomie fiscale des provinces :

1) l'application du *principe de la destination* à l'assiette des impôts indirects et du *principe de l'origine* à l'assiette des impôts directs ;

2) l'uniformisation de la proportion entre la charge fiscale totale et le produit intérieur brut, des provinces ;

3) l'égalisation des taux des impôts qui frappent l'utilisation et le revenu des capitaux, à l'endroit où le capital est investi (impôts sur les sociétés, impôts sur les profits, impôts sur les valeurs mobilières, impôts indirects à cascade dans la mesure où ils ont une incidence sur les investissements).

Mais — nous l'avons déjà dit — l'acceptation de l'optimum fédéral absolu, bien que favorable à l'ensemble du pays, n'est pas nécessairement dans l'intérêt de toutes les provinces considérées *individuellement*. Les provinces pauvres en ressources naturelles, ou celles qui ne disposent pas encore d'une infrastructure suffisamment développée pour faire bénéficier les entreprises qui s'y établissent, des avantages diffus²⁰ égaux, ou supérieurs, à ceux qu'offrent d'autres provinces, risqueraient de perdre les meilleurs de leurs facteurs de production, au profit des provinces plus riches en ressources ou économiquement plus avancées. Elles préféreraient alors s'en tenir à l'optimum confédéral et elles auront le droit de l'exiger au nom du principe de l'égalité des provinces confédérées.

Dans ce dernier cas, les provinces auraient intérêt à maintenir la proportion de leur charge fiscale totale, dans leur produit intérieur, à un niveau inférieur à celui des provinces riches. Mais cela leur serait d'autant plus difficile que, pour stimuler leur développement, leur dépense publique devrait être relativement plus importante. Elles pourraient aussi avoir intérêt à garder, par rapport aux provinces riches, une proportion plus élevée d'impôts indirects et une proportion moins élevée d'impôts directs, plus particulièrement d'impôts frappant l'utilisation et le revenu des capitaux²¹.

20. Nous traduisons ainsi le terme *external economies*.

21. Cf. l'article cité sur la coordination des politiques conjoncturelles en Europe, p. 133.

Les provinces riches sont-elles obligées d'accepter une telle politique, susceptible d'attirer vers les provinces pauvres une partie de leurs ressources ?

Il semble qu'une distinction doit être faite entre deux situations possibles.

La province pauvre ne l'est que parce que ses possibilités potentielles ne sont pas encore mises en valeur. Dans ce cas, il est conforme à l'intérêt de toutes les provinces d'accepter une discrimination provisoire en faveur de la province retardée, et même de consentir des subventions publiques en vue de stimuler son développement. Cela répond à une conception dynamique de l'optimum confédéral.

La province pauvre n'a aucune possibilité potentielle de développement ultérieur. La politique discriminatoire en matière fiscale devient alors contraire à la notion d'optimum confédéral, puisqu'elle se réalise au détriment des autres provinces. En l'absence d'une raison non-économique justifiant un tel sacrifice, ces provinces pourront demander l'abandon des mesures discriminatoires et, le cas échéant, exclure la province récalcitrante de l'union économique. Cependant, dans la plupart des cas, la valeur de l'enjeu sera trop faible pour justifier une réaction aussi rigoureuse. Quels que soient les avantages fiscaux accordés par une province dépourvue de ressources exploitables, ils ne sauraient guère attirer des facteurs de production engagés dans des activités plus rentables des autres provinces. Cela d'autant plus qu'en accordant ces avantages fiscaux, la province diminue ses possibilités de financement public.

Contrairement à la fiscalité, la politique monétaire ne peut servir d'instrument d'exécution des plans qu'à l'échelle confédérale. L'indépendance monétaire des provinces provoquerait un morcellement de l'espace économique de la confédération, morcellement qui n'est concevable que dans le cas de très grandes unités ²².

Les avantages de la souveraineté monétaire, pour le pays qui la détient, sont, d'une part, la possibilité de régler le volume du crédit suivant les besoins de l'économie et, d'autre part, la possibilité de compenser les distorsions internationales des niveaux des prix par des modifications du taux de change.

22. Comme par exemple dans le cas des États-membres de la Communauté Économique Européenne.

La politique monétaire est donc un moyen puissant de planification.

Mais, ce qui est avantageux du point de vue égoïste d'un pays ne l'est pas nécessairement pour l'ensemble de ses partenaires commerciaux :

1) Les variations délibérées du volume du crédit exposent les partenaires commerciaux du pays qui les pratique à des pressions inflationnistes, ou déflationnistes, d'autant plus gênantes qu'elles sont imprévisibles.

2) Les modifications du taux de change présentent, à un degré bien plus élevé, le même inconvénient. Elles portent préjudice à la stabilité des relations commerciales.

3) Le fait même de pouvoir fixer le taux de change de sa monnaie permet à un pays de maintenir, pendant des périodes plus ou moins longues, les prix intérieurs à un niveau différent de celui qui s'établirait dans un système de monnaie commune. Lorsque la monnaie est sur-évaluée, les marchandises importées bénéficient d'une prime par rapport aux produits nationaux analogues ; les exportations sont au contraire pénalisées. L'inverse a lieu lorsque la monnaie est sous-évaluée. Dans les deux cas, les produits et les facteurs ne se déplacent pas suivant les principes de la rentabilité marginale. La répartition des activités entre les pays s'éloigne de l'optimum. S'il n'y a pas d'autres cloisonnements entre les pays en question, les pays à monnaie sur-évaluée sont envahis par les marchandises des pays à monnaie sous-évaluée, tandis que les facteurs de production se déplacent en sens inverse. Si des obstacles insurmontables sont opposés à ces mouvements, les avantages de l'association économique disparaissent complètement.

L'indépendance monétaire des provinces n'est donc guère compatible avec la notion de planification confédérale.

L'exécution des plans et leur ajustement aux modifications imprévues des variables exogènes posent, dans la planification confédérale, des problèmes particulièrement complexes.

Les plans de toutes les provinces sont interdépendants. Il est donc difficile d'en modifier un, sans tenir compte des répercussions que cette modification exerce sur les autres. Tous les ajustements majeurs des plans provinciaux et du plan confédéral devront donc faire l'objet de la procédure de coordination et d'arbitrage précédemment décrite. On peut seulement espérer qu'une longue pratique de travail en commun

permettra aux organes de planification de la confédération et des provinces de trouver un certain nombre de raccourcis pratiques qui rendront leur tâche plus aisée.

* * *

La complexité des problèmes que nous venons d'évoquer pourrait faire croire que les conflits de souveraineté économique sont une particularité du système planifié. Refusons la planification et il n'y aura pas de conflit à résoudre ! Pourquoi s'ingénier à compliquer les choses, puisque de toute façon le marché trouvera automatiquement une solution ?

Logique à première vue, une telle affirmation est insoutenable. Ce n'est pas la planification qui crée les conflits de souveraineté économique. Ces conflits existent toujours, dans tous les systèmes économiques. La planification ne fait que mettre en évidence un état de choses qui, dans les autres systèmes, reste dissimulé par l'apparente objectivité des mécanismes économiques.

Comment les conflits de souveraineté sont-ils résolus dans les systèmes non planifiés ? Ils le sont partiellement par le fonctionnement automatique du marché et partiellement par une multitude de décisions publiques et privées portant sur des cas particuliers. Ces décisions sont prises souvent au hasard des événements, dans une ignorance plus ou moins totale des conséquences qu'elles comportent pour l'avenir des différents groupes et territoires dont se compose l'ensemble économique donné.

La planification, qui est une action consciente d'une société soucieuse de son avenir, nous oblige au contraire à prendre conscience des conflits existants et à tenter de les résoudre en fonction des objectifs qu'elle propose. Par la confrontation systématique des buts poursuivis et des moyens utilisés, elle permet de dégager un certain nombre de critères objectifs susceptibles de guider notre jugement et de faciliter l'accord des parties intéressées. C'est nécessairement plus compliqué que de ne rien faire ou d'agir au hasard.

Jean MARCZEWSKI,
*professeur à la Faculté de Droit
et de Sciences économiques (Paris).*