

RAPPORT DU GROUPE D'ETUDES «PROBLEMES DE L'INFLATION»
REPORT OF THE STUDY GROUP "PROBLEMS OF INFLATION"
BERICHT DER STUDIENGRUPPE »INFLATIONSPROBLEME«

Annexes/Annexes/Anlagen

Ce rapport a été préparé par un groupe d'experts indépendants réuni par la Commission. Les opinions qui y sont exprimées engagent la seule responsabilité du groupe et non celles de la Commission et de ses services.

This report has been prepared by a group of independent experts set up by the Commission. The opinions expressed in this report remain the sole responsibility of the group and not that of the Commission and its services.

Dieser Bericht wurde von einer durch die Kommission eingesetzten Gruppe unabhängiger Sachverständiger erstellt. Die Verantwortung für die in ihm ausgedrückten Meinungen trägt allein die Gruppe und nicht die Kommission sowie ihre Dienststellen.

TABLE DES MATIERES
CONTENTS

Page

I. Contributions personnelles des membres du Groupe
Personal contributions by the members of the Group

- | | | |
|--|---|------------|
| A) F. ARCHIBUGI : Professeur à l'Università di Calabria, Cosenza : | <u>Les instruments comptables et institutionnels d'une nouvelle gestion de l'économie</u> | I-A 1-33 |
| B) J. DELORS : Professeur associé à l'Université de Paris-Dauphine; Directeur du Centre de recherche "Travail et Société", Paris : | <u>Problématique pour un autre développement</u> | I-B 1-19 |
| C) D. DOLMAN : Membre du Parlement néerlandais, Den Haag : | <u>Investment and labour-supply</u> | I-C 1-8 |
| D) St. HOLLAND : Lecturer in Economics, The University of Sussex, Brighton : | 1. <u>Meso-Economics and Inflation - Market Structures and Big Business</u> | I-D-1 1-23 |
| | 2. <u>Recommendations : Market Structures, Prices and Meso-Economic Power</u> | I-D-2 1-11 |
| E) R. MALDAGUE : Commissaire au Plan, Bruxelles : | <u>Les finances publiques et l'inflation</u> | I-E 1-19 |
| F) H. MARKMANN : Directeur du "Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des D.G.B.", Düsseldorf : | <u>Un nouveau système de négociations entre l'Etat et les partenaires sociaux</u> | I-F 1-6 |

II. Rapport intérimaire

II

Document rédigé par F. Archibugi

Document written by F. Archibugi

Les instruments comptables et institutionnels
d'une nouvelle gestion de l'économie

LES INSTRUMENTS COMPTABLES ET INSTITUTIONNELS
D'UNE NOUVELLE GESTION DE L'ECONOMIE

Introduction

A. Un système de comptabilité pour la planification sociale

1. Evaluation de l'inflation dans un cadre de planification comptable intégrée
2. L'intégration des comptes économiques et sociaux
3. La structure d'un système de comptes intégrés
4. L'utilisation décisionnelle du système de comptes intégrés
5. L'instrument informatique dans le système des comptes intégrés
6. Le système informatique pour le contrôle spécifique de l'inflation

B. Un système de réforme institutionnelle pour la planification sociale

1. La contrepartie institutionnelle de l'élaboration du plan
2. La concertation et la négociation sur l'allocation finale des ressources
3. La concertation et la négociation sur les objectifs de production
4. La concertation et la négociation sur les aspects financiers et sur les projets
5. Un rôle établi pour chaque institution et un temps programmé dans le procédé de concertation-négociation

Références bibliographiques

LES INSTRUMENTS COMPTABLES ET INSTITUTIONNELS
D'UNE NOUVELLE GESTION DE L'ECONOMIE

Introduction

Le rapport "intérimaire"^{1/} a essayé d'analyser les causes "structurelles" de l'inflation : c'est-à-dire qu'il a pris comme point de départ l'idée que "l'inflation actuelle et les difficultés qui l'accompagnent ne sont plus une phase passagère dans un cycle conjoncturel traditionnel mais sont la traduction de phénomènes plus profonds" (§ 6), inhérents "aux transformations profondes de l'économie de marché et de la société" (§ 40). Il a envisagé ces transformations dans toute une série de rigidités des mécanismes du marché - d'ailleurs génératrices de progrès sociaux importants notamment dans les domaines de la stabilité de l'emploi et de la sécurité sociale (§ 40), qu'on ne peut songer à éliminer pour retrouver ce rééquilibrage spontané des mouvements des prix avec un retour aux "bons" fonctionnements des mécanismes du marché eux-mêmes.

Ce que le rapport intérimaire implique, c'est donc que le rééquilibrage - ou la croissance équilibrée - ne peut plus être retrouvé sinon par d'autres mécanismes - pas du tout "spontanés" cette fois - mais plutôt déterminés ou "volontaires" qui devront se substituer à ceux, désormais inefficaces hélas, de l'ancien "marché". Le rapport intérimaire définit ces nouveaux mécanismes comme une "novation des méthodes de gestion de l'économie" (§ 40), comme une "planification économique et sociale" fondée sur un "choix démocratique cohérent et précis des buts sociaux prioritaires" et sur "un système permanent de concertation et négociation sociales" (articulé au niveau européen, national et régional) (§ 41).

Le rapport intérimaire indiquait aussi, à ce propos, que le groupe se proposait dans son rapport final d'étudier les modalités pour mettre sur pied ce "nouveau mode de gestion de l'économie" (§ 61).

Dans ses recommandations, le rapport intérimaire indiquait déjà comme instrument pour la réalisation de ce nouveau mode de gestion de l'économie, la création :

^{1/} voir [7]

- d'un arbitrage politique cohérent et conscient (surtout entre les finalités de la société et les moyens de les atteindre), pour lequel on demande des adaptations importantes de nos institutions (§ 44);
- d'un nouveau cadre pour la négociation et la décision représenté par :
 - . une autre manière de compter et de raisonner,
 - . la clarification et la définition plus précise des arbitrages à partir de tableaux de référence (§ 65).

C'est donc sur ces deux points particuliers du rapport intérimaire - que nous considérons comme les aspects cruciaux de ce nouveau mode de gestion de l'économie - que cette contribution recherche un approfondissement, d'ailleurs promis dans le rapport intérimaire.

Pour des raisons de meilleure compréhension des propositions de réforme de la gestion économique, on renversera dans cette présente note, l'ordre d'exposition de ces deux points et on commencera par la recherche d'un :

- A. Système de comptabilité pour la planification sociale avant de tenter de définir le profil d'un
- B. Système de réforme institutionnelle pour la planification sociale.

A

Un système de comptabilité pour la planification sociale

1. Evaluation de l'inflation dans un cadre de planification comptable intégrée

Déjà dans la note sur la meilleure connaissance et "contrôle de l'inflation"^{1/} on a souligné l'exigence que toute action entreprise contre l'inflation ne se passe pas à posteriori, après avoir enregistré des effets inflationnistes, mais puisse reposer sur un système d'informations qui à priori, avec des simulations comptables, donne aux responsables de décisions économiques (indépendamment, pour le moment de leur classement et du profil institutionnel de référence) la chance de connaître à l'avance les effets inflationnistes théoriques ou potentiels de ces décisions.

Préparée à l'intention de ce groupe-ci, voir [3]

D'autre part, dans la note citée on soulignait clairement - et les travaux du groupe l'ont largement confirmé - que le phénomène inflationniste ne pouvait être ni maîtrisé, ni même évalué et jugé en soi-même, mais qu'il fallait l'intégrer intimement dans l'ensemble des phénomènes de développement de la société de référence, notamment dans les phénomènes de la partie réelle des revenus (des familles, des collectivités) et de leur distribution, sur lesquelles l'inflation peut agir.^{1/} L'inflation en soi n'est ni un bien ni un mal, sinon en référence avec les effets réels qui influent dans la distribution matérielle du bien-être social, et avec les objectifs qui pourraient être choisis à ce sujet consciemment par les représentants de la collectivité.

Le groupe a plusieurs fois admis que l'inflation est aujourd'hui causée surtout par les conquêtes sociales réalisées dans nos sociétés et par les rigidités que ces conquêtes ont produites dans le fonctionnement du marché. Donc en ce sens il faudrait dire que l'inflation structurelle est un phénomène qui n'est peut être pas à regretter : la seule chose à regretter est que l'on n'ait pas prévu consciemment le niveau d'inflation à accepter pour obtenir certains résultats, s'il était clair que la meilleure façon de les obtenir était l'inflation : ce qui est "possible" mais pas "normal".

Il est possible, en effet, que pour certaines redistributions structurelles des revenus, certains glissements d'allocations des revenus, il pourrait être plus facile et aussi plus agréable politiquement de le réaliser silencieusement, avec la main invisible de l'inflation, plutôt qu'avec la main visible de l'action directe des impôts ou d'autres mesures (contrôle des prix et des salaires). Pour faire cela il aurait fallu toutefois remplir une hypothèse largement invérifiable, à savoir, la détermination à priori de ces glissements voulus, choisis consciemment, et l'expérimentation préalable - avec techniques de simulation - des effets inflationnistes que certains mouvements de prix relatifs (exprimant les glissements des revenus voulus) pouvaient avoir, étant donné les conditions acceptées du marché sur le système général des prix. (Dans ce cas-là il fallait aussi escompter le retro-effet du taux d'inflation prévu sur le même glissement des revenus réels souhaité qui était à la source de la décision inflationniste).

Mais, bien que réalisable, ce cas-là est largement anormal. Il pourrait être réservé à un avenir futur : celui du nouveau mode de gestion

^{1/} Voir à cet égard [11]

de l'économie, que nous nous efforçons de dessiner, mais qui a été complètement inconnu dans le passé.

Bien que dans certains cas, l'inflation ait pu réaliser à posteriori des glissements de revenus réels dans un sens peut-être souhaité, elle a plutôt joué un rôle de mortification et d'annulation de toute tentative de modification dans la structure des revenus appliquée avec la modification de certains prix relatifs (les salaires de certains secteurs de production par exemple).

Le rôle normal de l'inflation a donc été dans la majorité des cas de rétablir les équilibres économiques structurels mis en cause par des volontés - qu'elles soient conscientes ou spontanées - de réforme de la structure des revenus; c'est un rôle essentiellement conservatif des équilibres (ainsi nommés) de départ. Il est fort probable que dans certains cas ce rôle ait agi aussi dans un sens "primitif", à savoir contre des tentatives excessives d'appropriation de revenus réels par la modification de certains prix relatifs, tentatives exercées en exploitant les positions transitoires de force ou bien des rigidités sociales particulières. Mais qui et comment a jamais pu juger excessives ces tentatives ? Avec quels critères de référence ? La productivité marginale du travail - comme l'analyse théorique classique - peut elle être évaluée au niveau d'une unité individuelle de production ? Ou la productivité marginale sociale de ce travail ? Et dans ce dernier cas, qui a proposé une méthode de mesure de cette productivité-sociale et comment la réaliser ?

On tombe alors de nouveau sur le problème central : l'inflation a été normalement un instrument "aveugle" et si on pouvait songer à l'utiliser - ce qui n'est pas exclu - dans un "nouveau mode de gestion de l'économie", il faudrait au moins le rendre "voyant" ou, mieux encore, "prévoyant"; et l'insérer dans l'ensemble des instruments qui font partie d'un système de planification sociale.

Pour en faire un instrument "prévoyant", il faudrait que l'inflation s'insère directement dans un système de comptes largement plus au courant de la situation récente, actuelle et prospective. Il faudrait en d'autres termes que ces comptes soient plus élaborés dans un double sens :

- 1) dans le sens de leur complexité, afin qu'ils saisissent des réalités ou des phénomènes qui sont actuellement largement cachés;

2) dans le sens que leur élaboration surtout relative à leurs projections et simulations futures, doit être plus rapide et plus "automatisée" afin qu'elles puissent être efficaces comme instrument d'évaluation des choix alternatifs et donc afin qu'elles soient organiquement liées au système de décision.

En effet, comme on l'a déjà souligné dans le rapport intérimaire du groupe, on indiquait le "nouveau cadre pour la négociation et la décision" avec référence aux besoins :

- d'"une autre manière de compter et de raisonner"
- de "clarifier et préciser les arbitrages à partir de tableaux de référence".

Essayons maintenant d'indiquer plus en détail en quoi pourrait consister cette meilleure élaboration du nouveau système de comptes.

2. L'intégration des comptes économiques et sociaux

En premier lieu il s'agit de distinguer plus précisément les comptes économiques usuellement utilisés, avec leurs variables conceptuellement établies, telles que la consommation et l'investissement, le revenu et la valeur ajoutée, l'épargne et la dette, etc, des objectifs réels qui peuvent regarder l'intérêt et le bien-être des Communautés et des individus qui les composent. Il faut donc que chaque indicateur économique utilisé dans les systèmes de comptes usuels puisse être traduit en termes d'indicateurs de bien-être ou d'indicateurs d'objectifs sociaux. 1/

Si cela est nécessaire, le contraire l'est aussi. Que chaque indicateur dit "social", qui peut traduire une réalité de bien-être ou de statut social, ou même une aspiration sociale, soit exprimé en termes capables d'être reliés à une comptabilité économique, à une comptabilité qui considère le coût, en termes de ressources sociales employées, de toute réalité ou aspiration dont on apprécie ou évalue le résultat (ou le bénéfice) social.

De même que la comptabilité économique qui enregistre l'utilisation des ressources et la formation des biens et de services, doit être reliée plus systématiquement aux utilités réelles (et aux objectifs sociaux qui les expriment), que ces utilisations et formations déterminent, de même la

1/ Sur cette exigence il y a désormais une urgente littérature qui englobe soit les précurseurs de la critique aux système des comptes économiques nationaux (tels que Bauer ou Gross, voir [5] et [13]) soit les précurseurs eux-mêmes des comptes nationaux (tels que Stone, voir [23] et [24].) .../...

comptabilité socio-démographique, qui enregistre certains niveaux physiques du bien-être, doit être plus systématiquement reliée aux facteurs ou ressources réelles qui sont utilisées et employées dans la formation et la distribution de ce bien-être.

En d'autres termes, comptabilité économique et comptabilité sociale devraient s'intégrer en un seul "système de comptes" répartis et classifiés avec des critères communs et suivant des interdépendances plus justifiées par leurs utilisations. Elle devraient devenir une comptabilité socio-économique unique et intégrée.

De plusieurs côtés, on est en train d'étudier des systèmes de comptabilité sociale : auprès des Nations Unies on est en train de proposer un système uniforme de comptabilité socio-démographique dont le Professeur Stone a été le rapporteur 1/. A ce système on pourrait largement se référer pour l'établissement de comptes sociaux qui soient les plus proches de l'intégration souhaitée avec les comptes économiques.

Le point crucial d'une intégration pareille devrait être la ventilation de l'utilisation finale des ressources (ou dépenses de la demande finale) suivant un système d'objectifs finaux de la Communauté. L'exercice a été largement adopté dans les systèmes de rationalisation de la dépense publique (tel que le PPBS ou la RCB); ce type de ventilation est aussi appelé "structure de programme". 2/

Cette ventilation détaillée de l'utilisation finale des ressources devrait en effet permettre d'analyser, par l'intermédiaire des matrices transitionnelles adaptées, les biens et les services finals produits en termes de leur inputs pour des outputs de bien-être social.

Si l'on appliquait cet exercice -employé déjà, comme il a été dit, au niveau de la dépense publique - avec les mêmes classifications à l'ensemble des dépenses sociales ou communautaires (publiques et privées) en essayant en plus de saisir aussi - en termes monétaires, avec les prix fictifs - les dépenses des biens et services (c'est-à-dire des ressources) "non marchandes", alors le but recherché serait atteint.

.../...

1/ voir [27]. Des autres travaux du Prof. Stone sur le sujet sont [21], [22], [23]

2/ Des renseignements à cet égard dans les travaux sur le PPBS. Entre autres [20] et [29]. Une bibliographie et une Survey en [25] et [1]. Des remarques intéressantes en [9] et [10].

C'est ce qu'on a essayé de réaliser en Italie dans des études préparatoires au 2ème plan quinquennal 1/ avec des résultats encore limités et quantitativement imparfaits.

C'est aussi en partie ce qu'on a essayé de réaliser au niveau de l'OCDE (en 1973) quand le secrétariat a proposé aux gouvernements des pays membres une classification fonctionnelle combinée de la dépense publique et privée 2/. En partie il faudrait que cette classification fonctionnelle - proposée mais pas encore réalisée - puisse être appliquée aussi aux ressources "non marchandes" mais elle a été visée avec une stricte référence aux systèmes de comptabilité économiques actuels, c'est-à-dire aux dépenses évaluées sur la base de valeurs marchandes. 3/.

Et un premier pas vers une comptabilité unifiée pourrait être l'utilisation de la liste des "préoccupations sociales communes" qui a été élaborée par un groupe spécial de l'OCDE comme base de détection d'un système d'indicateurs sociaux 4/. Cette liste pourrait être prise aussi comme base de classification fonctionnelle perfectionnée (dans le sens d'une plus forte "orientation^{vers}/des objectifs sociaux") des dépenses globales, surtout pour l'ouverture qu'elle donnerait sur l'évaluation "non marchande" des bénéfices et des utilités.

1/ Voir à cet égard [15]

2/ Voir à cet égard [19] .

3/ Dans le rapport intérimaire on a signalé déjà quand même les différentes classifications fonctionnelles existantes qui exigeraient une "fusion" pour s'approcher du but souhaité d'une nouvelle "comptabilité économique". Elles sont dans le cadre du SEC (Système européen de comptabilité intégrée) : a) la classification des dépenses des administrations publiques (cf. tableau 12 de l'annuaire des comptes nationaux de l'OCDE 1973); b) la classification de la consommation finale des ménages (tableau 7 du même annuaire). Et, en dehors du cadre des comptes nationaux : c) une ventilation fonctionnelle des dépenses de sécurité sociale (cf. publications de l'OCDE) et d) une ventilation fonctionnelle des dépenses publiques au-delà du 2ème chiffre de la classification SNA (approuvée mais non quantifiée par un groupe d'étude spécial, toujours dans le cadre de l'OCDE)

4/ Voir à cet égard [18]

3. La structure d'un système de comptes intégrés

Une fois élargie, qualifiée et finalisée la ventilation de l'utilisation finale des ressources (biens, services et facteurs de production), la nouvelle comptabilité consisterait dans la construction et l'utilisation d'un modèle général d'interconnexions et interdépendances du système économique fondé essentiellement sur les catégories suivantes d'interconnexions.

1. Interconnexions entre les comptes de l'utilisation finale des ressources et ceux relatifs à leur formation

L'utilisation finale des ressources s'exprime dans une "structure de la demande finale", par l'aide d'une série de matrices de transition (qui permettent de transformer les biens et services ventilés par utilisation finale aux biens et services ventilés par secteur productif d'origine). Les interconnexions sont saisies grâce aux tableaux entrées-sorties intersectorielles.

Ces tableaux mettent en évidence la dépendance de tout secteur utilisateur (ou acheteur) - y compris les exportations - de tous les autres secteurs fournisseurs et vendeurs - y compris les importations - et aussi sa dépendance vers les facteurs "primaires" de la production : le travail, le capital et le territoire 1/. Le modèle entrée-sortie (input-output ou I-O), quand il est réalisé à un niveau assez désagrégé et quand il est élargi aux transactions "non-marchandes" avec l'évaluation et l'emploi de prix fictifs, permet de mettre en liaison (et arbitrage) les objectifs d'utilisation des ressources finales avec les objectifs d'utilisation des facteurs primaires.

Les interconnexions des comptes de l'utilisation finale des ressources avec celles de la production impliquent évidemment la détermination et l'évaluation des "coefficients techniques" intersectoriels et l'utilisation dans le modèle soit de matrices de coefficients techniques tirés de la réalité, soit de matrices "normatives" tirées des calculs d'optimisation qui pourraient utiliser l'ensemble du modèle I-O, comme on l'a déjà proposé 2/.

1/ Le territoire étant inclus dans le capital lorsque les tableaux enregistrent seulement les transactions mesurées au prix de marché.

2/ On fait référence ici à un modèle NORMTECH concernant donc une méthode "normative" pour estimer les relations I-O futures [4]. Pour l'ensemble des problèmes concernant les méthodes de prévision de l'évolution des coefficients techniques dans les tableaux d'échanges inter-industriels, voir [14].

2. Interconnexions entre les comptes évalués, en comptes aux prix "constants" et comptes aux prix "courants"

Ceci donnerait lieu à un 'modèle en volume' et à un "modèle en valeur". Le modèle en valeur vis-à-vis du modèle en volume donnerait par analyse différentielle les mouvements des prix relatifs et, par là, les mouvements réels des revenus reçus par les différents secteurs, les différents territoires, les différentes "institutions" de la Communauté.


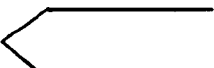


3. Interconnexions entre le compte relatif à l'utilisation des ressources en épargne (comptes de capitaux) et en dépenses courantes (comptes de la consommation)

Ceci donnerait lieu à l'évaluation des flux financiers du système entre secteurs, territoires, institutions, périodes.

4. Interconnexions entre les comptes établis pour le passé et les comptes évalués (ou planifiés) pour le futur

Ceci donnerait lieu à la mise en place d'un modèle de "dynamisation" du système établi, dans lequel on pourrait choisir les variables décisionnelles exogènes et celles déterminées endogènement par le modèle.

L'ensemble des dites interconnexions, caractérisant le système de comptes de l'utilisation finalisée de ressources qu'on a souhaité, aurait le caractère d'une hyper-matrice, dont les vecteurs seraient les suivants :

1. Ressources		utilisation	U
		formation ou production	F
2. Valeurs		réelles	R
		financières	F
3. Allocations		consommation	C
		investissement ou capital accumulé	K
4. Temps		actuel	A
		projecté ou planifié	P

et l'expression graphique élémentaire serait la suivante :

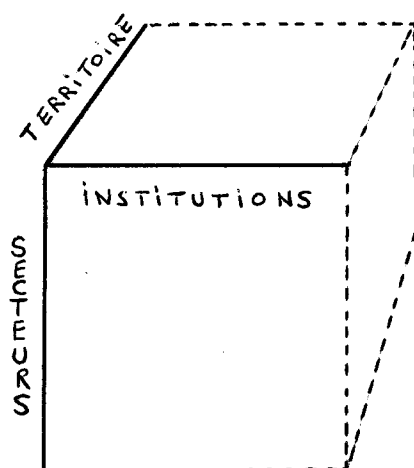
		Utilisation U		Formation F	
		C	K	C	K
Actuel A	R				
	F				
Projecté P	R				
	F				

Le système de comptes dans chacun des vecteurs aurait trois dimensions fondamentales, qui donneraient lieu à une relative ventilation dans le degré et l'échelle souhaités.

Ces trois dimensions seraient :

1. La dimension sectorielle. Elle viserait à ventiler chaque compte dans les secteurs fonctionnels de référence : secteur ou objectif d'utilisation, secteur de production, etc. Cette dimension contiendrait ou exprimerait l'objet de la compatibilité, le "quid".
2. La dimension institutionnelle. Elle viserait à ventiler chaque compte dans les institutions ou les sujets sociaux de référence : institutions qui utilisent au stade final les ressources, les usagers, ou bien institutions qui les produisent ou producteurs, suivant les interconnexions déjà vues. Cette dimension contiendrait ou exprimerait le sujet de la comptabilité, le "quis".
3. La dimension territoriale. Elle viserait à ventiler chaque compte dans les espaces géographiques de référence : territoire et région où sont utilisés les produits les biens et services envisagés. Cette dimension contiendrait ou exprimerait l'espace de référence de la comptabilité, le "quo".

La structuration de trois dimensions donnerait lieu aussi à une hyper-matrice qui aurait une forme cubique :



dont les différents vecteurs seraient liés par un système d'équations globales et partielles.

4. L'utilisation décisionnelle du système de comptes intégrés

Un système de comptes, tel qu'il a été décrit dans le paragraphe précédent,^{1/} offre à un organisme central de planification (OCP) - à définir - la possibilité en ce qui concerne la projection dans le futur d'évaluer et de fixer certains "objectifs quantitatifs" en tenant compte des nombreuses contraintes que le système comptable lui-même fournit.

Il donne en d'autres termes, à l'OCP la possibilité de construire pour les différentes durées de plan (long terme, moyen terme, court terme) des tableaux de référence (ou scénarios de référence) sur la base d'une série d'options préalables, dont le système de comptes lui-même donne la possibilité de vérifier soit la cohérence entre elles soit leur réalisation (du point de vue ressources).

^{1/} Pour des informations supplémentaires sur les tableaux des comptes pour la planification voir [2].

Plusieurs expériences de planification dans certains pays de la CEE mais aussi dans plusieurs pays socialistes ou non - ont suivi un pareil tableau de référence sensiblement plus limité en comparaison avec la structure souhaitée et illustrée dans le paragraphe précédent. 1/

La construction et la quantification elles-mêmes du tableau impliquent un procédé technique au long duquel on doit prendre plusieurs options "politiques" et, en tenant compte des contraintes (Système de modèles), on rencontre successivement des "arbitrages" dans le cadre de ces options.

Le tableau (ou scénario) préféré assume le rôle d'un plan comptable de la nation dont le déroulement est influencé par suite de l'ensemble des décisions que le corps, plus ou moins organisé, d'institutions qui font partie de la société, vient de prendre au long de la période du plan même.

Si d'un côté, le tableau est un instrument d'information et d'orientation pour les décisions des différentes institutions (surtout pour cette partie du système de comptes "planifié", qui concerne les institutions opérationnelles) de l'autre côté, l'OCP est obligé à une mise à jour permanente (dont on peut discuter la périodicité officielle) au fur et à mesure :

- 1) que les décisions prises vont modifier les données de base sur lesquelles le tableau avait été construit et les options ou arbitrages faits;
- 2) que les phénomènes au dehors d'un cadre décisionnel mais envisagés par le tableau ont eux-mêmes changés (par exemple en face de la situation internationale)

Puisque la première phase de construction du tableau donne lieu, dans le temps seulement, à des phases de mise à jour, le problème - après la première construction et élaboration du tableau - se réduit à établir la périodicité de cette mise à jour et l'insertion des systèmes d'option et d'arbitrages nécessaires de façon permanente.

Le fonctionnement (bon ou mauvais) de l'utilisation et de la mise à jour du tableau s'identifie donc dans le fonctionnement du système de planification lui-même. Si "planifier" veut dire décider pour le futur, cela veut dire aussi tenir compte du point de départ de la réalité actuelle et y

1/ Voir à cet égard le travail de documentation des conseillers économiques de la CEE-ONU de Genève [6], [16] et [28].

adapter les décisions pour le futur. Et cela implique "contrôler" le déroulement des actions futures, propres aux planificateurs ou non, 1) afin d'essayer d'y intervenir directement ou avec des moyens indirects pour reconduire vers les décisions du plan les résultats des actions 2) ou bien de nouveau pour décider des réadaptations des décisions passées à la nouvelle réalité de départ.

Tout ce mécanisme est très complexe et il faut définir d'autant plus précisément les centres de décision n'ayant une stricte relation périodique entre eux, mais disposant d'un relatif degré de liberté d'action - comme toutes les sociétés ainsi dites "pluralistes" 1/.

La planification sociale dans le pluralisme des centres de décision a donc encore plus besoin d'un système d'information "décentralisé", c'est-à-dire d'un système d'information qui communique à plusieurs voies. Les centres de décision, reçoivent les contraintes (indicatives ou normatives) à leurs décisions et les négocient avec l'OCP : ils les contestent ou les conditionnent et on réalise un contrat ("contrat de plan") qui exprime le point d'équilibre du pouvoir de décision directe de l'OCP (ou bien du pouvoir d'intervention indirecte du même OCP sur le contexte de la décision du centre périphérique) avec le pouvoir de décision du centre périphérique, dont l'autonomie dépend des caractéristiques de l'ordonnement institutionnel et du cas concret.

Le système d'information enregistre de toute façon les déroulements des décisions dans le temps des différents centres périphériques - plus ou moins "négociés" avec l'OCP - et sur cette base pousse l'OCP à adapter les tableaux de référence dans leur ensemble aux changements réels que ces décisions déterminent.

1/ Il faut dire que même les sociétés avec une "économie centralement planifiée" commencent à saisir - avec le développement de l'industrialisation - les problèmes du pluralisme des centres de décision. Voir à ce sujet les travaux d'analyse développés au sein des Conseillers économiques de la CEE-ONU de Genève [26].

Evidemment, d'autant plus sera élargi le mécanisme de consultation et de négociation (soit dans la phase d'élaboration du Plan ou tableau comptable, soit dans la phase de son application) ^{1/} d'autant plus sera réduit l'écart entre le plan ou tableau de départ et celui résultant de la première adaptation (sans évidemment ignorer le rôle des facteurs imprévus ou complètement exogènes au système lui-même).

La "négociation" d'autre part est un grand instrument pour assurer la bonne évaluation du degré de réalisation des choix optionnels adoptés ou adoptables par l'OCP.

Mais suivant ce qui précède cette "négociation" pour être efficace doit être intimement liée aux systèmes d'information et de comptabilité et doit être ordonnée suivant une procédure que reflète la procédure même de l'élaboration du tableau et de son adaptation permanente.

Les aspects organisationnels et institutionnels de cet "ordonnement" seront esquissés dans la partie B de cette "étude".

5. L'instrument informatique dans le système des comptes intégrés

Le tableau pour être construit implique une série d'élaborations surtout en ce qui concerne les méthodes - plus ou moins "formalisées", plus ou moins "discrétionnaires" - de projection du système de comptes.

La "négociation" ou même l'évaluation appliquées à la phase de construction du tableau prospectif nécessitent en plus des calculs inhérents aux différentes simulations et tentatives exploratoires du système des comptes.

^{1/} Nous acceptons aussi, dans notre cas, l'utilisation toujours plus répandue de ce vocable pour signifier dans un seul mot, soit le concept de "réalisation" ou "application", soit celui de la mise en oeuvre des moyens humains et organisationnels nécessaires à la "réalisation" ou application mêmes.

La technologie informatique, si parfaitement adaptée aux besoins propres de ces méthodes, pourra faciliter fortement la réalisation même de la négociation et la qualité des choix avec la rapidité et la richesse des simulations et des calculs alternatifs qu'elle permettra.

Mais en deça de l'utilisation du moyen informatique appliqué à la décision, il faut enregistrer et conserver d'une façon homogène et immédiatement "utilisables" des données concernant les systèmes de comptes intégrés, tels qu'on l'a décrit. Il s'agit donc de construire et d'alimenter une "Banque de données pour la planification" qui devrait largement influencer les activités des institutions traditionnelles qui ont la tâche de récolter et élaborer les données statistiques socio-économiques (Bureaux officiels de statistiques).

Les décisions des différents centres publics et privés périphériques à l'OCP constituent la source normale d'alimentation et de mise à jour de la "Banque de données pour la planification".

On pourrait donc envisager la mise en place du système de comptes et d'élaboration pour la planification et du système des décisions (libellés ou négociés) comme intégré à la mise en place d'un "système informatique pour la planification (SIP).

On pourrait concevoir le système SIP comme à l'origine d'informations destinées à la production d'informations-orientations (ou "indications" utiles) à tous les stades de décision, macro, meso et micro ^{1/}

Conformément à ce qui a été dit au paragraphe précédent, ce système SIP constituerait un processus continu d'élaboration qui aurait des différents "stades" :

Premier stade : Elaboration d'un schéma articulé de variables capables d'encadrer tous les phénomènes les plus remarquables sur lesquels on devrait garder un contrôle décisionnel. Ce moment coïncide avec une espèce d'"informatisation" du système de comptes décrit dans le paragraphe 3.

Deuxième stade : Quantification du schéma et institution d'un mécanisme de recensement - élaboration statistique de données du schéma - (avec fixation de la périodicité du recensement-élaboration).

^{1/} Pour cette définition du niveau décisionnel on utiliserait les critères contenus en [8].

Troisième stade : Procédures d'élaboration "programmative" des macro-décisions concernant la projection future du schéma et procédures d'élaboration des variantes "programmatives" avec détermination quantitative conclusive d'un tableau prospectif de référence.

Quatrième stade : mise à jour permanente du tableau par le feed-back des meso et micro-décision (cohérent ou non avec le tableau de référence) sur les quantifications du 3ème stade.

Cinquième stade : Glissement permanent du tableau avec la détermination d'une base programmatique nouvelle et une séquence périodique de choix (avec ou sans négociation suivant les cas).

Le procédé serait continu parce qu'il se développerait dans le temps, avec un débit continu d'informations et un feed-back informatique sur la base, qui en partant des statistiques et des centres de décision reviendrait au lieu de centralisation et d'élaboration des données.

Le troisième stade serait le stade "politique" du procédé quand l'élaboration des données et la détermination des variantes devront associer la participation des organes politiques de macro-décision et les autres centres de décision suivant des méthodes et des procédures qui devraient être elles-mêmes préétablies et codifiées préférentiellement.

Sur les voies et moyens de cette participation au SIP qui correspond à l'ordonnement de la décision et de la négociation dont on a parlé au paragraphe 4 précédent, on fera une esquisse dans la partie B de cette étude.

Ceux qui décident (au stade macro, meso ou micro) assument le rôle d'usagers, mais aussi de fournisseurs du SIP. En effet chaque décision altère l'équilibre actuel du tableau et donne des impulsions à un "ajustement" du tableau lui-même. Les informations que le tableau peut fournir à l'utilisateur macro-décideur (gouvernement central ou régional par ex.) sont utilisés pour évaluer ou juger de l'opportunité d'intervenir sur les meso ou micro-décisions qui ne sont pas dans les lignes envisagées par le tableau de départ.

L'intervention sur les micro ou meso-décisions pourrait être de toute forme : autoritaire, persuasive, négociable, incitative, indicative, menaçante, etc. Evidemment l'intervention sur la micro-décision aura normalement un caractère plus indirect que celle sur la meso-décision qui utilisera plus

largement comme moyen la négociation. Il faut d'ailleurs rappeler qu'il s'agit de nominalisme parce qu'on peut aussi considérer que l'action "directe" négociée sur les meso-décisions, à cause de l'effet "entraînant" que celles-ci ont sur l'ensemble des micro-décisions, comme une action efficace "indirecte" sur l'ensemble du système.

De toute façon, chaque intervention rencontre dans le SIP la possibilité rapide de "simuler" ses "effets" sur l'ensemble du système exprimé dans le tableau.

Naturellement, l'OCP lui-même assume vis-à-vis du SIP le double rôle d'usager et de fournisseur de données.

Cependant, étant donné que la macro-décision de l'OCP est de nature telle qu'elle n'a pas une incidence directement opérationnelle, la donnée qu'elle fournit consiste en la conjecture calculée des effets induits de certaines mesures (celles qui sont appliquées par les opérateurs par des meso et micro décisions) : pourtant les données coïncident avec le résultat du mécanisme d'élaboration du SIP lui-même.

Le SIP ainsi décrit implique une structure et un équipement fondés sur :

- a) un système "central" de stockage, calcul et élaboration;
- b) un système "terminal" auprès des opérateurs.

Le système "central" est ainsi en référence aux "terminaux" mais il peut lui-même consister en un réseau de centrales "périphériques" en fonction de compétences spécifiques, priorités d'intérêt, etc.

Leur localisation peut être aussi "décentrée". Le système central est composé évidemment d'un système d'ordinateurs et d'un système de soft-ware, pour l'adaptation continue de la technologie de calcul aux besoins toujours nouveaux d'utilisation du système.

A côté du système central, opérera le centre constructeur et coordonnateur du tableau de référence, c'est-à-dire l'OCP. Le système de terminaux constitue la véritable ligne vitale du système de planification. Ces terminaux représentent la finalisation du SIP tout entier, mais en sont aussi les sources d'alimentation.

La liaison avec le réseau des terminaux et d'ordinateurs du SIP représente d'ailleurs pour chaque centre de décision particulier une occasion d'améliorer son équipement de travail et de méthodes avec une utilisation de techniques informatiques plus poussées dans sa propre gestion tout en restant dans un cadre cohérent avec les objectifs et les options du système de planification nationale. 1/

6. Le système informatique pour le contrôle spécifique de l'inflation

Comme on l'a déjà souligné maintes fois, (et comme le rapport intérimaire l'a aussi déclaré avec force) le "contrôle" de l'inflation ne sera plus réalisé sans l'introduction d'un système nouveau de contrôle de l'économie tout entière. De ce système nous avons jusqu'ici esquissé le profil sous l'angle de la comptabilité.

Intégrer le contrôle de l'inflation dans le contrôle de l'ensemble de l'économie, c'est à vrai dire renverser les termes du problème : il ne s'agit plus de s'attacher aux causes structurelles de l'inflation, mais plutôt de contrôler les effets structurels de l'inflation. En d'autres termes il s'agit d'envisager et de prévoir si le phénomène "inflation" agit dans un sens prévu ou non du côté "réel" du tableau de référence et si les divergences de phénomènes financiers et monétaires du côté du tableau en "valeur" compromettent (quand et en quelle mesure) les objectifs "réels" du tableau lui-même.

Le SIP représenterait un outil essentiel du contrôle des phénomènes financiers et monétaires du tableau.

En effet, comme on l'a déjà traité dans la contribution sur "le contrôle cognitif de l'inflation",^{2/} l'inflation même peut-être considérée comme une généralisation des impulsions que des augmentations de valeur nominale d'échange d'un bien ou service peut provoquer sur la valeur nominale d'échange de tous les autres biens et services négociés dans une communauté. Il s'agit donc des impulsions qui sont déterminées par la capacité de transfert sur les prix d'offre d'un bien ou service, de toute augmentation du prix des biens ou des facteurs qui sont intervenus (en "input") dans la production (en "output") de ce bien.

1/ Sur le SIP voir les spécifications ultérieures, dans une étude préparée par l'auteur en coopération avec le CSATA (Centre italien d'études et d'applications en technologies avancées) à la demande du Ministre italien pour la Recherche scientifique [8].

2/ Voir [3].

En termes macro-économiques on est habitué à distinguer une "inflation par les coûts" et une "inflation par la demande", pour signaler que la cause générale, ou "macro", de la variation du niveau général des prix est le déséquilibre produit entre la demande et l'offre en général, ou bien l'augmentation du prix de revient des facteurs en input.

Mais en termes d'analyse input-output, toute inflation est une "inflation par les coûts" : en d'autres termes, même quand la variation générale des prix est déterminée par un déséquilibre entre la demande et l'offre, ce déséquilibre s'applique au niveau général des prix par propagation dans les relations d'achat et de vente entre secteurs de l'économie, donc par le prix de revient de tous les facteurs en input.

Ces informations sur l'inflation peuvent être représentées par les informations sur les prix d'échange, actuels et potentiels (et surtout sur les variations de ces prix) qui expriment les transactions inter-sectorielles au niveau le plus désagrégé possible. Evidemment, l'effet de propagation est déterminé par la structure de ces transactions. Les variations à la suite des impulsions sur les prix, se propagent d'un secteur à l'autre, c'est-à-dire ont une influence sur les prix d'offre des biens de chaque secteur) en proportion des quantités négociées dans chaque transaction. Donc le système d'information sur les prix ou sur les valeurs de ces transactions inclus l'information sur les quantités physiques traitées et sur leurs proportions.

Le système d'information sur les prix fait partie intégrante du SIP.

Or, une récolte systématique - dans le cadre du SIP- des données sur les prix et les quantités négociées, et un stockage automatique de ces données pourraient permettre - à l'aide d'un modèle mathématique - de "simuler" toute variation des prix et d'en apprécier l'effet (ou le contenu) inflationniste.

C'est donc par ce truchement qu'on pourrait parvenir à un contrôle informatique de l'inflation qui, accompagné par un système général de comptabilité et décision (tel que cela a été décrit dans les paragraphes précédents) et en plus accompagné d'un "système politique de décision" conscient et utilisant la méthode décrite dans la partie B, pourrait amener à évaluer et calibrer la nature des interventions aux effets attendus, qui sont évidemment bien au-delà du pur et simple "équilibre monétaire".

Un système de réforme institutionnelle pour la planification sociale

1. La contrepartie institutionnelle de l'élaboration du plan

Mais pour que l'utilisation du cadre comptable, tel que nous l'avons esquissé, puisse être efficace, il faut que les différents centres de pouvoir et de décision soient appelés, avec une procédure bien établie, à participer soit à sa construction, soit à sa "gestion", soit à son application.

En effet, comme on l'a déjà vu, la construction du Tableau de référence consiste en deux grands "moments", ou "stages" de travail :

1. L'établissement des finalités et des objectifs d'utilisation finale des ressources;
2. Le choix des voies et moyens pour assurer les niveaux de production (ou de formation) de ces ressources, dont on a envisagé ladite utilisation.

Bien entendu, la construction du tableau prospectif est le résultat d'un processus itératif qui passe du premier moment au second et vice versa jusqu'à la cohérence quantitative globale du tableau puisque les deux moments consistent dans un ensemble de "décisions" et "choix" auxquels sont intéressées à titre différent plusieurs institutions de la société dans son ensemble, il faut que ces deux moments et le processus itératif par lequel ils sont liés puisse avoir une contrepartie institutionnelle précise; en d'autres termes que ces deux moments ou stages correspondent aussi à deux moments (recursifs mais bien établis dans le timing) de la consultation, concertation et décision de certains organes institutionnels 1/.

La nature et les caractéristiques de ces organes dépendent de la nature et caractéristiques des constitutions des pays en question.

Mais quelles que soient les structures constitutionnelles il faut que le processus de négociation, de concertation et de décision exprimé par les deux moments de la construction du tableau, implique et engage des organes constitutionnels correspondant.

1/ Sur ces points il y a une considérable littérature. Nous voudrions concentrer le rappel aux travaux des Conseillers économiques de la CEE-ONU [26] et [6].

Faute de cette jonction intime du procédé de construction du tableau (qui est d'ailleurs la première et la plus délicate phase de tout le procédé de planification), avec la structure institutionnelle - et par cela constitutionnelle - du pays, le tableau et le projet de plan va être un pur et simple exercice ou "étude" produit par un groupe de techniciens de l'OCP et exprimant les choix et les préférences sociales de ce groupe. Ils ne pourront jamais impliquer la volonté des centres de pouvoir et de décision dans les phases successives d'application (gestion et contrôle); ni ne pourront jouir de la connaissance de la part de ces mesures centrées, les problèmes de cohérence et d'arbitrage pendant l'itération entre les deux moments en particulier et des poids des différentes options relatives à l'utilisation finale des ressources qu'on a dû appliquer dans la construction même du tableau.

Donc quelles que soient les structures constitutionnelles, il faut que certains organes s'attachent aux choix et décisions relatifs à l'utilisation finale de ressources et les autres organes aux choix et décisions relatifs aux voies et moyens pour assurer la production de ces ressources. Et que, entre les premiers et les seconds se reproduise la même procédure itérative - de décisions - qui est impliquée par la méthode logique de construction du tableau.

2. La concertation et la négociation sur l'allocation finale des ressources

Les organes qui devraient avoir la compétence pour décider l'allocation finale des ressources de la collectivité, sont les mêmes organes qui représentent la volonté générale de la société et de ses membres : les citoyens. Ils sont, en général, des organes "politiques" (Parlement, Assemblées, Conseils, etc.) très difficile à faire travailler sur une base complexe et flexible comme le demande l'élaboration d'un "système" d'objectifs, limités par la quantification, et avec un haut degré d'interactions.

Toutefois, si on peut concevoir des méthodes élaborées de préparation des termes dans lesquels s'appliquent les choix des organes politiques, au niveau technique, on aurait une opportunité remarquable de rendre efficace l'engagement direct des organes politiques dans le processus de planification.

D'autre part, ces mêmes organes devraient étudier la manière de "faire travailler" des sous-groupes ad hoc, issus d'eux mêmes ou ayant leur confiance, qui puisse rendre plus maniable le système de décision avec les critères appropriés de "délégation".

Au sujet de la préparation des termes de choix, de la part d'organes techniques (l'OCP) à soumettre pour les décisions des organes politiques, on n'a pas assez d'expérience dans tous les systèmes de planification existants, bien qu'ici et là certains aient suggéré des méthodes particulières ^{1/}, qui devraient être de toute façon approfondies et expérimentées à une large échelle et au niveau de planification nationale.

A cet égard, il y aura à dépasser l'observation, qu'on répète à ce sujet, que même la préparation des termes du choix de l'organe technique est soumise aux mêmes influences idéologiques des organes politiques et que on ne peut pas distinguer nettement ce qui est technique de ce qui est politique dans l'ensemble des termes d'une planification intégrée et complexe.

Si cela peut être vrai dans l'absolu, il faut quand même trouver un moyen pour en sortir :

- 1) pour faire travailler un organe technique le plus "objectivement" possible, sur la base des contraintes qu'on croit pouvoir fixer à un système ou modèle, le fonctionnement d'une économie dans son ensemble, et
- 2) pour demander à cet organe technique de poser les alternatives possibles dans le cadre de ces contraintes; et de séparer, de façon conventionnelle les choix techniques et les choix "finalistes". Bien entendu, même le travail "technique" pourra être soumis à un certain contrôle et discussion par les milieux "techniques" relevant de plusieurs côtés politiques. Mais pour réaliser des pas vers un système de participation plus poussée et plus efficace des organes politiques ou procédés de la planification; il est absolument indispensable de séparer le niveau "technique" de la discussion et le niveau "politique", (pas d'une façon générale mais avec des

^{1/} Voir par exemple à cet égard une importante contribution de Frisch [12].

références concrètes aux contenus des méthodes choisies d'un côté, et des choix substantiels - dans l'utilisation des ressources - de l'autre côté.

3. La concertation et la négociation sur les objectifs de production

A un tout autre niveau se pose le problème de concerter et négocier les objectifs de production, une fois établis les préférences collectives ou politiques au niveau d'allocation finale des ressources.

Ici, ce sont les organismes de production, publics et privés, qui sont concernés. Pour le côté public ce sont les grands services de production administratifs et sociaux, représentés par les différentes branches des gouvernements : Ministères, Agences de l'Etat et de la fonction publique, aux niveaux national, régional et local et même international. Pour le côté privé, ce sont les syndicats professionnels et patronaux qui sont engagés dans le système productif et en particulier les grandes entreprises "meso-économiques" (privées mais aussi publiques) qui ont un effet "entraînant" et dominant" sur le système de production tout entier.

Des deux côtés, public et privé, la concertation et la négociation concernent les syndicats ouvriers, cette fois comme représentant les différentes catégories engagées dans la production.

Ce qu'il faut préciser, dans le nouveau mode de gestion du système, c'est que - bien que la concertation sur les moyens existants ou souhaitables, d'assurer certains niveaux de production et sur la transformation à opérer sur l'ensemble du système productif, pour rencontrer les besoins de la société dans son ensemble, aura un effet itératif sur la spécification prioritaire de ces besoins mêmes - il ne faudra pas confondre les deux niveaux de concertation.

Autrement, on aura des parlements surchargés de décisions sur les aspects gestionnaires de la fonction publique et, par contre des exécutifs influençant les choix quantitatifs essentiels des plans; ou bien des concertations triangulaires entre exécutifs, patronat et syndicats influençant d'une façon

corporative (et non sociale) les choix fondamentaux des sociétés (1/).

4. La concertation et la négociation sur les aspects financiers et sur les projets

Après ces deux moments fondamentaux de la concertation et négociation, sur les fins d'abord et sur les moyens ensuite, il y aura encore deux phases particulières de concertation qu'il faudrait utilement séparer nettement des deux premières :

- a) la programmation des revenus et des flux financiers, qu'on déduit des objectifs moyens envisagés et concertés dans la partie "réelle" du tableau;
- b) l'indication et la spécification des "plans" et "projets" sectoriels, estimés susceptibles de réaliser les objectifs moyens également de la partie "réelle" du tableau.

Ces derniers moments sont successifs des deux premiers et en demandent - pour être bien posés - l'existence 2/.

On peut nettement comprendre que les moyens pour un contrôle efficace du phénomène inflationniste, tel qu'il a été analysé dans le Rapport intérimaire du groupe, sont dans la concertation sur la troisième phase, si elle se déroule, bien entendu, dans un cadre d'économie planifiée (deux premières phases).

-
- 1/ Dans le graphique 1 en annexe on a schématisé le procédé itératif de la concertation sur le plan (comptable), entre l'organe d'élaboration du Plan et les différentes institutions ou centres de décision, en divisant les moments ou phases et spécifiant pour chacune la nature juridique et opérationnelle des institutions ou centres de décision.
 - 2/ Dans le graphique 2 on exprime, en partant de la conclusion de la deuxième phase (la spécification des objectifs de production) le procédé itératif de la concertation des troisième et quatrième phases.

5. Un rôle établi pour chaque institution et un temps programmé dans le procédé de concertation-négociation

Dans le tableau 1 en annexe on a enfin résumé d'une façon synoptique les différents moments de la concertation-négociation du Plan comptable, en rappelant d'un côté :

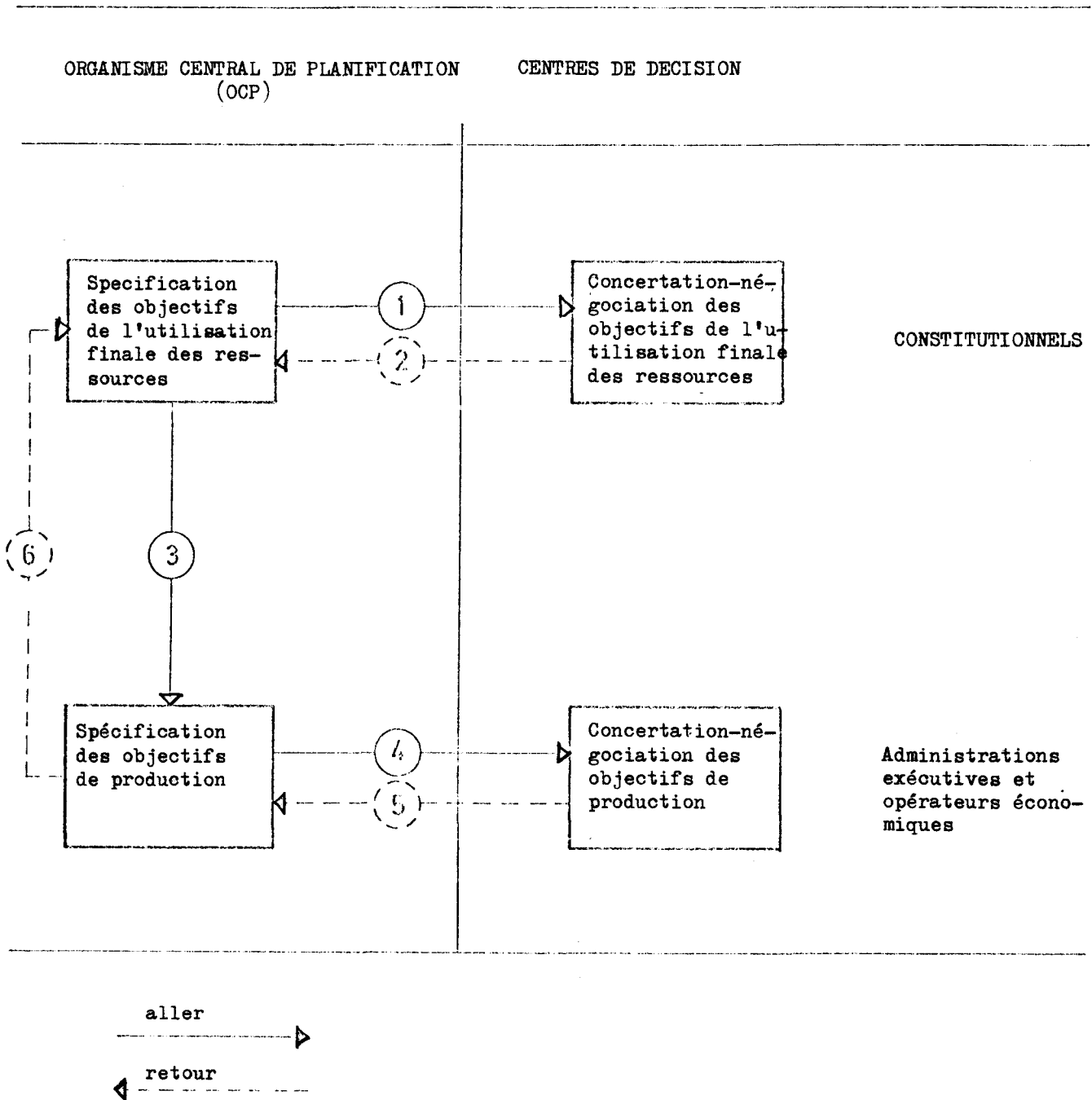
- 1) Les phases et niveaux plus détaillés du procédé de planification tel qu'il a été esquissé dans la première partie de ce document;
- 2) Les actions institutionnelles plus détaillées du procédé de la concertation-négociation, en liaison avec chaque moment ou phase de l'élaboration du Plan.

Le mécanisme ou procédé de concertation-négociation envisagé implique aussi un temps considérable qui, s'il n'est pas soigneusement programmé, risque d'être le facteur déterminant de la faillite du procédé lui-même.

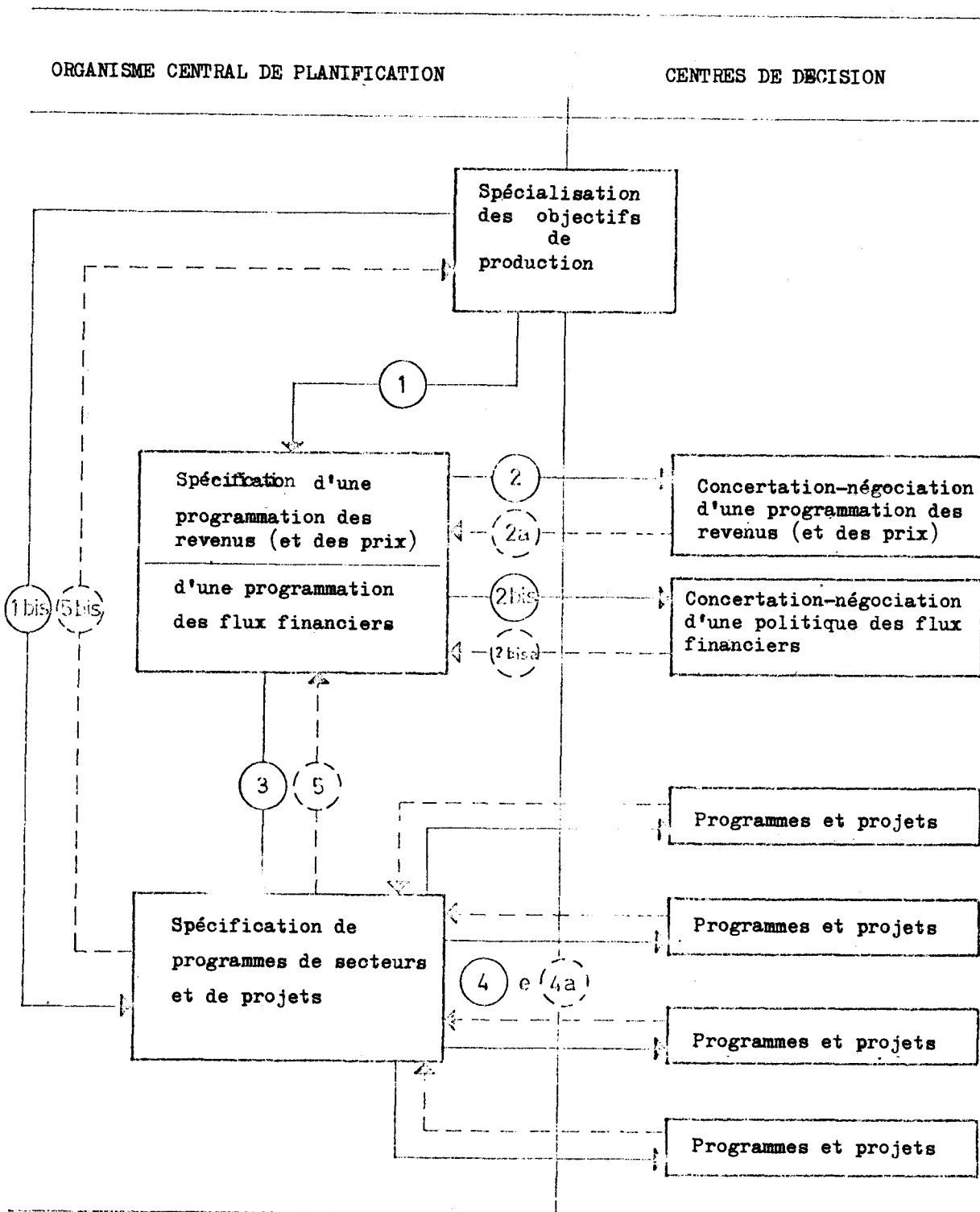
Il faut donc établir des règles strictes de procédure temporelle pour les différentes phases de la concertation-négociation et pour les procédés itératifs qu'elle établit évidemment 1/.

1/ Des calendriers possibles pour une temporalisation "externe" aux Plans, - celle concernant non pas leurs horizons temporels (temporalisation "interne"), mais les temps de leur élaboration et concertation, - sont contenus dans le travail déjà cité [2].

GRAPHIQUE 1 : PROCÉDE ITERATIF DE LA CONCERTATION-NEGOCIATION SUR LE PLAN
 (Comptable)
 (deux premières phases)



GRAPHIQUE 2 : PROCÉDE ITERATIF DE LA CONCERTATION SUR LE PLAN (Comptable)
 (Troisième et quatrième phase)



aller →
 ← retour

Tableau 1 : Résumé synoptique des moments de la concertation-négociation du Plan

Moments de la concertation	Phases et niveaux de la planification	Acteurs institutionnels de la concertation-négociation
1. Concertation sur les fins	<p>Spécification des fins</p> <p>Elaboration de la "structure de programme</p> <p>Spécification des "indicateurs sociaux de programme</p> <p>.....</p> <p>Détermination des structures, des valeurs attribués aux procédures de calcul utilisées des fonctions de préférences assignées aux élaborations successives</p>	<p>Parlement et autres niveaux représentatifs ou politiques</p> <p>Syndicats de consommateurs et d'ouvriers</p> <p>Utilisateurs et consommateurs finals directement consultés.</p>
2. Concertation sur les moyens et les ressources	<p>Evaluation des objectifs de production et de livraison des services</p> <p>Ventilation territoriale desdits objectifs</p> <p>Distributions institutionnelles des tâches des mission ou projets à accomplir</p> <p>.....</p> <p>Détermination des méthodes d'évaluation utilisées pour la quantification des besoins ou objectifs productifs des coefficients techniques à prévoir, etc.</p>	<p>Ministères et administrations</p> <p>Agences et entreprises publiques</p> <p>Entrepreneurs et syndicats patronaux</p> <p>Syndicats ouvriers</p> <p>Gouvernements locaux</p> <p>Grands ensembles et entreprises</p>

Suite Tableau 1 : Résumé synoptique des moments de la concertation-négociation du Plan

Moments de la concertation	Phases et niveaux de la planification	Acteurs institutionnels de la concertation-négociation
3. Concertation sur les revenus et les flux financiers (ou bien "vérification financière" du plan)	Programmation des revenus et politiques financières déduites du Plan (comptable)	Gouvernements et syndicats Agences publiques et financières Entreprises privées financières
4. Concertation sur les faisabilités (ou bien "vérification de projets")	Plans et projets de secteur, déduits du Plan (comptable)	Administrations intéressées Collectivités intéressées Entreprises et opérateurs du secteur concerné Syndicats

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- (1) ARCHIBUGI F.
Rapporto sull'introduzione di un sistema di programmazione di bilancio in Italia
Studio per l'ISPE maggio 1970 180 p.
- (2) ARCHIBUGI F.
La costruzione del quadro contabile per la pianificazione nazionale : metodologia, sistema di ricerche processi iterativi e primi risultati, (rapporto n° 1 ne "Progetto quadro")
Ministero del Bilancio et della P.E. Roma 1974
- (3) ARCHIBUGI F.
Meilleure connaissance et contrôle cognitif de l'inflation
Contribution aux travaux du groupe d'étude "Problèmes de l'inflation" de la Commission de la CEE, Bruxelles février 1975
- (4) AUGUSTINOVICS M.
Normtech : A normative method for estimating future input-output relations (Note for the Senio Economic Advisers of the UNO-ECE Governments)
February, 1975
- (5) BAUER R.A.
"Detection and anticipation of impact : the Nature of the Task" in Social indicators (R.A. Bauer Editor)
MIT Press, Cambridge 1966
- (6) Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
Utilisation des systèmes de modèles dans la planification
(Séminaire, Moscou 2-11 déc. 1974)
Nations Unies, New York, 1975
- (7) Commission des Communautés européennes
Rapport intérimaire du groupe d'étude "Problèmes de l'inflation",
Bruxelles, juillet 1975
- (8) Centro di studi e applicazioni in tecnologia avanzate (CSATA)
Disegno per un Sistema informatico per la programmazione (do introdursi in Italia)
(a cura di F. Archibugi) Bari, Settembre 1975
- (9) CHURCHMAN, C.A. and A.H.
Schainblatt
"PPB : How can i be implemented ?" in Public Administration Review
Mar/Apr. 1969 p. 178-189
- (10) DOWNS A.
"PPBS and the Evolution of Planning" in
Planning 1967 p. 91-99
- (11) FRIEDMAN IRVING S.
The Societal Approach to inflation and Development
Paper presented at the Symposium on Paradigmatology,
American ass. for the advancement of Science S. Fransisco, California
February 1974

- (12) FRISCH R.
Cooperation between politicians and econometricians on the formalization of political preferences
 A background paper (Preliminary version)
 (mimeo) October 1970
- (13) GROSS Bertram M.
 "The State of the Nation : Social systems Accounting" in
SOCIAL INDICATORS (R.A. Bauer Editor)
 MIT Press, Cambridge 1966
- (14) MEILLIER J. Y.
Evolution des coefficients techniques dans les tableaux d'échanges interindustriels : methode de prévision
 Note préparée pour le Secrétariat de l'ONU-CEE (Conseillers économiques des gouvernements) janvier 1975
- (15) Ministero del Bilancio e della Programmazione economica
Progetto quadro Uno
 (39 Rapporti, mimeo)
 Roma 1972-74
- (16) Nations Unies
Aspects à long terme des plans et programmes
 (Docuemnts présentés à la 9ème session des Conseillers économiques des gouvernements des pays de la CEE)
 New York 1973
- (17) OCDE
Comptabilité démographique et construction de modèles (par R. STONE)
 OCDE, Paris 1971
- (18) OCDE
Programme d'élaboration des indicateurs sociaux de l'OCDE. Liste de préoccupations sociales communes à la plupart des pays de l'OCDE
 OCDE Paris 1973
- (19) OECD
 Working Party n° 2 of the Economic Policy Committee - Ad hoc group on
 SStatistical and Methodological Problems in the public Sector
Combined Functional Classification of Public and Private Expenditure
 (Note by the Secretariat) Mimeo
 Paris sept. 1973
- (20) "PPBS : A Symposium"
Public Administration Review, déc. 1966 p. 243-310
- (21) STONE R.
 "A System of Social Matrices"
 in The Review of Income and Wealth
 ser. 19 n° 2, 1973

- (22) STONE R.
Random Walks through the social Sciences : input-output and Markov Models
in Social Research (Mimeo)
(paper to the 6e Intern. Conf. on Input-Output Techniques Vienna 22-26
Aprils 1974)
Cambridge, March 1974
- (23) STONE R.
Statistics (to be published in Enciclopedia del Novecento, Istituto della
Enciclopedia Italiana, Forthcorming)
Cambridge, June 1973
- (24) STONE R.
What is wrong with the national accounts ?
An attempt to Decide what should and what should not be done at the
Present stage in the light of Contemporary Criticism (Mimeographed)
Cambridge, May 1974
- (25) TUDOR D.
Planning -Programming- Budgeting Systems
Council of Planning Librarians
Exchange Bibliography n° 121 (March 1970)
- (26) United Nations
Multi-level Planning and Decision-Making
(Papers presented to the 6° Meeting of Senior Econ. Advisers
to ECE Governments)
New York 1970
- (27) United Nations
Toward a System of Social and Demographic Statistics
(Statistical Office. Studies in Methods Series F. n° 18)
NEW YORK 1975
- (28) United Nations
Long Term Planning
(Papers presented to the 7° Meeting of Senior Economic Advisers
to ECE Governments) New York 1971
- (29) U.S. Congress Point Economic Committee
The Analysis and Evaluation of the public expenditure : the PPB System
(A Compendium of Papers)
US. GPO Washington 1969

Document rédigé par J. Delors

Document written by J. Delors

Problématique pour un autre développement

Jacques DELORS

PROBLEMATIQUE POUR UN AUTRE DEVELOPPEMENT

Cette question est de plus en plus au centre des débats et des réflexions dans nos différents pays. Devant les impasses auxquelles nous mène la prolongation des tendances passées en matière de croissance économique, en présence des contradictions politiques et sociales, dont l'aggravation de l'inflation n'est que le produit, un accord peut-il se réaliser sur la nécessité d'un changement des finalités et des modalités de développement ?

Certes, un large consensus semble s'établir lorsqu'on évoque ce que pourraient être les orientations nouvelles de notre avenir :

- Favoriser l'équilibre humain par une meilleure organisation de la vie quotidienne comme de la vie du travail.
- Réduire les nuisances et les pollutions.
- Lutter contre les inégalités.
- Développer la participation et les pratiques démocratiques sur le milieu du travail comme dans les collectivités sociales et politiques.

Mais ce consensus s'effrite rapidement dès que l'on passe à la phase d'exécution : volonté de défendre les positions acquises ou de maintenir sa place dans la hiérarchie sociale, refus de partager le pouvoir, résistances de tous ordres à un changement rapide. A ces inerties sociologiques, s'ajoutent de très grandes difficultés pour donner un contenu à ces orientations trop générales, puis à les mettre en oeuvre. C'est que l'ambition est grande puisqu'il s'agit de réaliser une croissance moins anarchique, moins dévoreuse de ressources naturelles, de rétablir des règles valables pour le jeu social et, par conséquent, de lutter victorieusement contre les pressions inflationnistes.

Ces problèmes n'ont pas qu'une dimension nationale. En effet, on imagine difficilement la réussite d'un tel projet dans un seul pays, compte tenu des contraintes que ferait peser sur celui-ci la persistance dans les autres pays d'une croissance traditionnelle, avec ses excès, ses risques de désordre économique certes, mais aussi avec sa compétitivité plus grande et ses tentations mêmes... C'est pourquoi, la Communauté Economique Européenne doit saisir l'opportunité qui s'offre à elle de constituer le cadre adéquat, l'ensemble d'un poids suffisant pour tenter, avec succès, l'expérience d'un nouveau modèle de développement, pour définir, puis mettre en pratique, des relations économiques valables avec le reste du monde, et notamment avec les pays en voie de développement. Il n'est pas nécessaire, pour cela, de poser, comme préalable, la réalisation complète de l'union économique des pays européens : il suffirait d'axer l'effort commun sur quelques points stratégiques et réalistes.

De toute manière, il importe que soient posés, dans leur acuité, les problèmes principaux que soulève la réorientation de notre développement. Quatre d'entre eux paraissent mériter une attention particulière :

- Mettre en oeuvre un nouveau modèle de consommation et plus largement, de nouveaux modes de vie ;
- Reconsidérer la place du travail dans la société ;
- Revoir la politique des finances publiques ;
- Planifier les changements nécessaires.

I - DE NOUVEAUX MODES DE VIE.

Il s'agit, tout à la fois, de faire leur juste place aux aspirations qualitatives comme l'accroissement et la libre disposition du temps, l'aménagement du cadre de la vie collective, ... et de freiner la consommation de biens et services dont l'utilité est contestable ou dont l'apport innovateur est purement factice. Ainsi pourrait-on espérer, en allant dans cette

voie, une diminution des tensions causées par la montée des insatisfactions qualitatives et les compensations recherchées dans l'accroissement des revenus et des avantages quantitatifs.

Cet infléchissement ne sera pas aisé à obtenir, sans l'adhésion des consommateurs et des citoyens. D'où l'intérêt de mieux connaître leurs aspirations, et pas simplement par les informations fournies par le marché, et la nécessité d'un très grand effort d'information et d'éducation.

Dans ces conditions, pour lutter contre la différenciation artificielle des modèles, la production des biens trop sophistiqués ou à la durée de vie trop courte, la séduction opérée par des "fausses nouveautés", il conviendra non seulement d'informer le consommateur, mais d'agir directement sur l'orientation de la production. Une telle intervention des pouvoirs publics pourra prendre diverses formes : incitations ou contre-incitations par la fiscalité ou par les prix; recours parfois à la réglementation interdisant la production de tel ou tel bien pour des raisons tenant à l'hygiène et à la santé ; voire, la mise en place de secteurs témoins mettant à la disposition du public des biens et services d'une utilité incontestable, des produits plus solides et plus durables...

Il est à prévoir que le principe même de telles interventions suscitera, dans chaque pays, de grandes controverses. Les adversaires invoqueront le dynamisme même de l'économie de marché et de l'esprit d'entreprise, l'impossibilité, de renoncer, comme facteur de progrès, aux changements attendus des avancées de la science et de la technique, ou encore le désir des consommateurs de profiter de tous ces acquis. Autrement dit, il importe de concilier les avantages de la compétition et ceux d'une certaine planification de la consommation. Cette tentative n'est pas aisée, mais nous devons la réussir, si nous voulons sortir du cycle infernal de la consommation ostentatoire et de l'inflation, si nous voulons dégager les ressources nécessaires pour répondre aux aspirations qualitatives.

Une des clés de la solution réside dans une politique plus consciente et plus planifiée de la recherche scientifique, pour l'orienter vers la satisfaction des besoins prioritaires.

Mais des questions d'une très grande importance se posent alors :

1/ Est-ce que notre société est prête à accepter, moyennant les délais de temps nécessaire, cette réorientation ? Est-ce que celle-ci est réaliste ? Est-ce qu'elle est compatible avec nos conceptions sur la liberté économique ?

2/ Par quels moyens réaliser ce changement de cap, pour que les objectifs soient réellement atteints ?

3/ Est-on certain que cette transformation du modèle de consommation se traduira par une pression moins grande sur le niveau des prix ?

Il serait vain de prétendre répondre, en quelques lignes, à ces questions qui doivent, à notre sens, faire l'objet d'investigations poussées, puis d'un grand débat public au sein des neuf pays de la Communauté. Tout au plus, peut-on indiquer quelques lignes de réflexion.

- La nécessité d'une nouvelle croissance est loin d'être unanimement acceptée, tout au moins dès que s'amorce une discussion concrète. C'est que trop de besoins restent encore à satisfaire du strict point de vue des critères de la société de consommation. C'est au surplus, que la présente récession marque les esprits et les incline à souhaiter un redémarrage de la croissance traditionnelle, ne serait-ce que dans l'espoir de retrouver le plein emploi, objectif toujours fondamental pour nos sociétés.

Le réalisme commande donc d'éviter toute inflexion brutale qui traumatiserait les citoyens, casserait les ressorts de la croissance et aboutirait sans doute à plus de désordres politiques et sociaux.

Il n'en demeure pas moins que toute réorientation menée progressivement et "en douceur" ne peut se concevoir sans un contrôle plus efficace du système productif et sans une rénovation ou une installation de procédures et mécanismes de planification. Chaque pays choisira le dosage subtil de changements et de permanences qui lui convient le mieux, dans l'état actuel des mentalités. Il ne le réalisera que s'il se débarrasse des faux débats provoqués par ceux qui invoquent, à tout propos, les libertés économiques et leurs avantages, en oubliant que ces libertés ne sont en réalité que l'apanage des grands pouvoirs publics et privés de décision et que nous vivons d'ores et déjà dans une économie mixte où coexistent un marché pas assez concurrentiel et un interventionnisme d'Etat souvent mal orienté et peu efficace. Les libertés économiques et sociales seraient mieux préservées si le consommateur avait les moyens de se défendre, si les marchés redevenaient compétitifs et si l'action de l'Etat était plus transparente et soumise à de véritables procédures démocratiques, si un système souple et décentralisé de participation des travailleurs et des citoyens était mis en place.

2 - Pour infléchir le modèle de consommation vers une économie moins gaspilleuse (et par conséquent moins inflationniste) et moins axée sur les innovations factices ou inutiles, quatre points méritent d'être mis à l'étude :

a) Elargir la gamme des besoins à satisfaire, de telle sorte que la prise en compte, sous tous ses aspects, de la qualité de la vie, mette un frein au déchaînement des revendications purement quantitatives : accroître le volume et l'efficacité des services collectifs (notamment pour les familles et les personnes âgées) ; améliorer les conditions de travail

(hygiène et sécurité, flexibilité du temps de travail, contenu des tâches, relations de commandement, participation des travailleurs à la gestion).

b) Combattre le gaspillage et ainsi éviter le déséquilibre, générateur d'inflation, entre l'offre et la demande de biens relativement rares (sources d'énergie, matières premières, eau pure...). Sur ces bases, il conviendrait de donner la priorité aux transports collectifs, au moins dans l'espace urbain, de favoriser la production de biens plus durables (augmentation de la durée de garantie, réglementation de la diffusion des pièces détachées et des services après-vente, encouragements aux activités d'entretien et de réparation), d'aider au recyclage des matériaux, par une politique de produits favorables à ce recyclage, par l'organisation de filières de récupération, par un effort d'information et de publicité...

Simultanément, on devrait engager les recherches et les investissements susceptibles d'économiser de l'énergie, dans les domaines des transports, de l'habitat et des télécommunications (qui peuvent, par leur bon usage, éviter les déplacements).

c) Inform^{er} et protég^{er} les consomm^{ateurs}, par la mise en oeuvre, dans tous les pays membres, des recommandations contenues dans la résolution du 14 Avril 1975 du Conseil des Communautés, pour une politique de protection et d'information des consommateurs.

Mais l'appui aux consommateurs passe aussi par des programmes scolaires destinés à la formation économique et à l'initiation à la lecture des messages publicitaires, par l'application, assortie de sanctions, de règles de déontologie du Marketing et de la Publicité, quitte à expérimenter tout d'abord un effort d'autodiscipline de ces professions.

Enfin, le nouveau modèle de consommation a besoin d'être illustré et défendu. C'est le devoir des Pouvoirs Publics que

de mettre l'accent sur les besoins qualitatifs et de mettre en garde contre les innovations factices et le gaspillage.

d) Lutter contre les inégalités, qui sont une source de gaspillage et d'inflation. On peut, en effet, espérer qu'en réduisant la hiérarchie des revenus, on freinera l'évolution du modèle de consommation vers des biens et services de plus en plus sophistiqués et donc vers le modèle vécu par les titulaires des revenus les plus élevés, lequel constitue la cible première de l'effort de publicité. En contrepartie, il est indispensable, sous peine d'échouer, de favoriser l'accès de tous aux biens et services collectifs, grâce à une meilleure localisation des équipements publics, un encouragement aux initiatives locales d'aménagement du cadre de vie, une meilleure information des utilisateurs.

3 - Quant à la lutte contre l'inflation, elle risque d'être à la fois facilitée et compromise par la réorientation du modèle de consommation, facilitée dans la mesure où diminueront les gaspillages et les fausses innovations, compromise ou même rendue plus difficile par certaines des dispositions tendant à infléchir les structures de consommation, comme les hausses de prix nécessaires pour décourager l'utilisation abusive de l'énergie, des matières premières ou de certains biens, comme les coûts supplémentaires qu'impliquent, au moins dans un premier temps, les fabrications de biens plus durables et la mise en place d'un réseau d'entretien et de réparation, ou bien encore ^{comme} l'application des procédés de recyclage.

Il serait donc erroné de croire qu'en tournant le dos aux excès de la société de consommation, on résoudra, comme par miracle, le problème de l'inflation. Tout au plus, et si les techniques sont bien choisies, peut-on arriver à faire disparaître, avec le temps, une des causes de l'aggravation de la hausse des prix ?

II - DE NOUVELLES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

Deux faits majeurs commandent de reconsidérer, de manière assez radicale, les politiques menées jusqu'alors dans les domaines de l'emploi et de l'organisation du travail.

D'une part, les prévisions les plus communément admises montrent que dans les pays de la Communauté, le sous-emploi constitue un risque très sérieux, mais à des degrés divers selon l'évolution démographique de chaque nation. Alors que dans les vingt cinq années passées et sauf pour l'Italie, la croissance forte avait engendré le plein emploi, moyennant une politique active du marché du travail, désormais l'expansion ne sera pas assez soutenue, ni assez forte pour créer un nombre d'emplois suffisants. A moins que, précisément, l'on envisage une modification profonde du type de développement.

D'autre part, la fin des années 60 a été marquée par un renouvellement des revendications du monde du travail, même si cette évolution est encore diffuse. Qui pourrait, en effet, contester un malaise qui se traduit par l'augmentation de l'absentéisme, du turn over, des rebuts dans la production, mais aussi par des conflits de plus en plus nombreux et portant sur les conditions de travail et les rapports de production. On peut penser qu'il sera de moins ou moins opérant de répondre à ce malaise par des hausses de salaires.

Pour répondre à ce double défi, une réflexion doit être conduite autour de deux thèmes essentiels :

1/ Peut-on imaginer et mettre en oeuvre un type de croissance qui favorise la réalisation du plein emploi, lequel doit rester, dans les faits, un des objectifs majeurs de la politique économique. Car, quelle que soit la valeur des systèmes d'indemnisation du chômage, celui-ci demeure un fléau social,

par les inégalités qu'il renforce et les détresses psychologiques qu'il suscite, et un fléau économique, par le gaspillage des ressources humaines et matérielles qu'il entraîne, favorisant ainsi l'inflation.

2/ Quelles seraient les orientations principales d'une politique tendant à faire du travail un moyen d'épanouissement pour le plus grand nombre, et non plus simplement un moyen de gagner sa vie.

1 - Nouvelle croissance et plein emploi.

Dans le contexte de cette nouvelle croissance, dont le profil général a été décrit dans la première partie de cette note, il se créera, bien entendu, des emplois nouveaux, même si le taux d'expansion est moins élevé que celui enregistré dans le passé. De nouvelles structures de production se mettront progressivement en place, sans doute avec une augmentation moins rapide de certains emplois industriels et tertiaires, encore qu'il faille se garder de toute vision systématique et malthusienne : en effet, pour prendre l'exemple de la lutte contre la pollution, on estime généralement que les dépenses pourraient atteindre 2 à 3 % du PNB et entraîner la création d'un nombre non négligeable d'emplois en aval et en amont. Toutefois, même si l'on assiste à une décélération de l'augmentation des postes de travail dans certains branches affectées à la fois par la reconversion du modèle de croissance et les contraintes de la nouvelle division internationale du travail, une compensation au moins partielle serait trouvée dans l'essor des activités d'entretien et de réparation.

Mais le clavier des actions possibles ne se limite pas à la restructuration des activités de production de biens et de services. Il s'étend au redéploiement de la force de travail, aux données de l'arbitrage capital-travail et enfin à la création d'emplois sans le détour d'investissements coûteux. Cependant les modalités doivent en être définies avec précaution si l'on veut éviter d'accroître les risques de déséquilibre et d'inflation.

Pour ce qui est du redéploiement de la force de travail, on songe généralement à l'abaissement de l'âge de la retraite et à la diminution de la durée hebdomadaire du travail. La première mesure pose de délicats problèmes d'équilibre démographique et financier et de redoutables questions de nature philosophique : peut-on interdire à un retraité de reprendre une activité ? Quelle est la place et le rôle du Troisième Age dans la société ?

C'est dire qu'aucune réponse globale et valable pour tous les pays, ne peut être donnée. Une tendance^{se} manifeste dans le sens du libre choix offert aux travailleurs de prendre leur retraite plus tôt ou bien de poursuivre leur activité avec la perspective de bénéficier d'une pension plus élevée. Quelles seront les décisions concrètes des intéressés ? A supposer qu'une majorité opte pour l'abaissement de l'âge de la retraite, en résultera-t-il une libération de postes de travail au profit de ceux qui recherchent un emploi ?

En revanche, il semble que l'on puisse attendre davantage pour la réalisation du plein emploi, d'une politique visant hardiment à la réduction des heures travaillées. Encore, convient-il que cette réduction soit négociée entre le Patronat et les Syndicats, puis programmée au niveau le plus pertinent : la branche d'activité. Ainsi éviterait-on que ne se constituent des goulots d'étranglement dus à la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée, / des hausses excessives des coûts du travail. /entraînant à leur tour

En ce qui concerne l'arbitrage capital - travail, la controverse risque d'être encore plus vive entre partisans du statu quo et adversaires de l'intensification capitaliste. Deux fortes contraintes marquent toute décision à prendre : la concurrence internationale, et notamment celle qui ne fait que s'amplifier de la part des pays qui peuvent associer les méthodes les plus modernes de production et une main-d'oeuvre faiblement payée ; le risque d'accroître les tensions inflationnistes

internes. Si l'on met à part les mesures spécifiques que peut prendre tel ou tel pays membre pour s'aligner sur ses partenaires et ainsi favoriser, sans risque excessif, la création d'emplois, on doit constater qu'un renversement significatif, en faveur du travail et aux dépens du capital, ne pourrait être envisagé qu'à l'échelon de l'Europe des Neuf et dans des limites telles que toute l'industrie ne soit pas menacée de perdre ses débouchés externes et même une partie du marché européen. Il ne s'agit donc, en aucun cas, d'une sorte de solution miracle au problème du sous-emploi.

C'est pourquoi, il convient d'envisager, dans le droit fil des nouvelles finalités du développement, la création directe d'emplois dans les secteurs qui ne nécessitent pas d'investissements préalables et importants. Il s'agit de répondre aux besoins croissants d'une société dans les domaines de l'éducation, de la culture, de l'animation de la vie sociale, de l'aide concrète à tous ceux qui éprouvent des difficultés à mouvoir dans une société massifiée et bureaucratisée (les personnes seules, celles qui souffrent d'un handicap). Il s'agit également de créer un environnement plus favorable, ce qui entraînera également des dépenses d'investissement (amélioration des conditions d'habitat, aménagements urbains...). La principale difficulté réside dans la nécessité d'accroître, dans ce but, les dépenses publiques, alors qu'une résistance se manifeste d'ores et déjà à l'encontre de l'augmentation du prélèvement fiscal et social.

Telles sont les orientations à mettre en discussion pour tenter de concilier nouvelle croissance et plein emploi. Il n'en sera pas moins nécessaire de revoir la politique active de l'emploi dont l'efficacité a été remise en cause, ces dernières années, en raison de l'accroissement des rigidités sur le marché du travail. Cette révision devrait porter, en priorité, sur les points suivants :

- Les services publics de l'emploi devraient améliorer l'efficacité de leur action en faveur des catégories qui éprouvent les plus grandes difficultés à entrer ou à se maintenir sur le marché du travail (jeunes, femmes, travailleurs âgés, travailleurs étrangers). Ils pourraient réaliser un meilleur ajustement de l'offre et de la demande, s'ils avaient le monopole en matière de travail temporaire et aussi les moyens d'agir sur la demande des entreprises et des administrations (contenu du travail, localisation des activités, prévention des opérations de conversion, emplois réservés aux catégories défavorisées);

- Compte tenu des transformations qui devront intervenir dans les structures de l'emploi, il est vital de redonner un contenu positif à la mobilité et à la reconversion professionnelle en l'assortissant d'aides matérielles, de possibilités de promotion et d'amélioration du contenu du travail. Mais parallèlement, il est tout aussi important de renforcer les efforts -insuffisants jusqu'à présent- pour amener les emplois là où résident les travailleurs dont l'attachement à leur région ou à leur communauté de vie est un élément à prendre en considération dans l'optique d'un développement plus qualitatif. On sait d'ailleurs combien l'inflation est entretenue par les déséquilibres régionaux, en raison de l'importance relative des frais généraux et du sous-emploi des richesses naturelles et des capacités de production.

- Les liens entre formation et emploi doivent être reconsidérés, en tenant compte de l'apport de chacune de ces politiques à l'autre. La politique de l'éducation peut favoriser la réalisation des objectifs d'une politique du travail, en améliorant la formation de base, en donnant aux jeunes le goût et les possibilités de l'autoformation et de l'autoévaluation, en élargissant la contribution de la formation permanente. A l'inverse, la politique du travail peut aider la politique de formation, en permettant des expériences d'enseignement alterné et en facilitant la transition entre l'école et la vie professionnelle, ce qui permettrait de lutter contre l'inégalité des chances.

2 - Pour une politique du travail.

La justification de cette politique réside dans les fondements mêmes de la critique du modèle actuel de croissance. Comment, en effet, envisager un renversement des conditions actuelles de la croissance, sans un effort d'amélioration des conditions d'existence portant aussi bien sur le travail que sur la vie quotidienne, sans que la lutte contre les inégalités soit portée sur l'un comme sur l'autre terrain ? Comment restaurer des règles valables pour le jeu social, sans que soient satisfaites les aspirations des travailleurs à un emploi plus épanouissant et à la participation ?

C'est donc une politique d'ensemble du travail qui doit être définie et menée sur tous les fronts :

- La réduction de la durée du travail ;
- L'amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité ;
- L'introduction de plus de flexibilité dans l'organisation du temps de travail au long de la journée, de l'année, de la vie ... pour aboutir à des possibilités réelles de choix pour chacun, à des arbitrages décidés par lui entre le travail, le loisir, la formation, à l'intérieur d'un cadre correspondant aux données de l'économie et de la production ;
- La suppression progressive du travail posté et du travail insipide dans les ateliers et dans les bureaux : enrichissement et élargissement des tâches, équipe autonomes, facilité de changer plusieurs fois d'activité au cours de sa vie, accroissement des chances de promotion professionnelle...
- L'établissement de la démocratie industrielle par l'amélioration des relations hiérarchiques, l'autogestion des unités de production, la participation des travailleurs à la gestion des entreprises.

III - L'AMENAGEMENT DES INTERVENTIONS PUBLIQUES

Tant pour aménager le cadre de la vie collective que pour lutter contre les différentes formes d'inégalités, le recours aux dépenses de l'Etat et des autres Collectivités publiques est essentiel, mais bien entendu, non exclusif.

Or, les tendances observées dans les pays membres font apparaître d'ores et déjà une augmentation excessivement rapide de ces dépenses qui n'est pas sans alimenter les tendances à l'inflation ou sans se heurter aux réticences des contribuables. Telle est bien une des contradictions qu'il faudra surmonter pour réaliser ce nouveau modèle de développement.

La recherche devra porter, par priorité, sur une gestion plus rationnelle des services publics et sur une sélectivité plus grande des transferts sociaux.

En ce qui concerne les biens publics, le critère essentiel doit être le degré de satisfaction de la population et la qualité du service rendu. Il faudra donc lutter contre tout un lot de mauvaises habitudes, en limitant les investissements de prestige ; en utilisant au mieux les équipements existants, au besoin par une augmentation des dépenses de fonctionnement ; en coordonnant les différentes actions publiques ; en assurant la cohérence sociale et spatiale des politiques du logement, des équipements d'environnement, des transports, et des créations d'emplois...

Dans le même esprit, mais dans un autre ordre d'idées, il importera de revoir le contenu des grandes politiques, de l'éducation, de la santé, de la culture... afin d'accroître leur efficacité au service du développement de chacun et de la réduction des inégalités. Ceci pour souligner que l'accroissement des ressources en argent et en hommes n'est pas le seul problème à résoudre.

Pour ce qui est de la lutte contre les inégalités, à côté de leur aspect qualitatif qui vient d'être évoqué, il importe de réfléchir aux incidences réelles des politiques de transferts sociaux menées depuis un quart de siècle. Dans quelles mesures ont-elles contribué ou non à l'égalisation des chances et des conditions matérielles ? Si, comme tout le laisse à penser, les résultats obtenus sont loin de répondre aux espérances, comment renverser le mouvement, compte tenu des limites psychologiques au prélèvement fiscal et social ? Comment, pour lutter contre les inégalités matérielles, combiner l'action sur la formation des revenus directs et des patrimoines, le rôle de l'impôt, des cotisations sociales et des transferts ? Quel degré de sélectivité peut-on introduire sans renoncer aux objectifs mêmes des politiques de prévoyance collective ? Telles sont les questions auxquelles il n'est pas possible de se dérober, sans renoncer, par là même, à rechercher concrètement les voies d'une autre croissance plus harmonieuse et plus équitable.

Car, faute d'apporter des solutions valables à ces problèmes, il est à craindre que l'on^{n'}ait recours, comme par le passé, à l'inflation pour financer les dépenses publiques ou bien que l'on se résigne à la "privatisation" d'une partie des services indispensables à la vie quotidienne et, par conséquent, que l'on aggrave encore les inégalités.

IV - LA PLANIFICATION DU CHANGEMENT

De même qu'il serait naïf de se dissimuler le poids des résistances sociologiques et psychologiques au changement fondamental du modèle de croissance, de même serait-il dangereux de sous-estimer les obstacles tenant à l'organisation économique elle-même : la puissance des firmes, l'importance de leur pouvoir de décision et d'influence, la logique même

de leur développement ne vont pas forcément dans le sens d'un développement plus qualitatif, plus égalitaire, plus économe des ressources humaines et naturelles.

D'où l'importance centrale de la planification, conçue non seulement comme un cadre prévisionnel permettant d'analyser les chances et les risques de l'avenir, mais comme l'instrument efficace, susceptible de réorienter l'économie, grâce à la panoplie extrêmement variée des interventions possibles, allant de l'incitation à l'intervention directe, redonnant vigueur aux mécanismes des prix, de la concurrence et du marché, là où ils sont en mesure de réaliser l'allocation la meilleure des ressources, ayant recours à l'intervention directe et à l'action publique là où le marché est défaillant ou bien agit à contre courant.

Il importe, en effet, d'une manière ou d'une autre, de :

- réaliser les adaptations structurelles imposées par la modification des prix relatifs, notamment dans le domaine de l'énergie et des matières premières, par la nouvelle division internationale du travail, par une coopération plus poussée avec les pays en voie de développement,

- freiner les productions orientées vers des innovations factices, de biens d'une qualité ou d'une durée contestable, de biens et services dangereux pour la santé,

- coordonner plus efficacement les politiques de l'habitat, des transports, de l'aménagement du cadre de vie urbain et rural,

- assurer un meilleur équilibre régional, moins inflationniste au surplus, en utilisant mieux les diverses mesures d'incitation et de subvention, en évitant les disparités excessives de revenus entre régions, en allégeant les frais généraux des régions au départ les moins bien pourvues.

- fournir un cadre général pour la réalisation de cette nouvelle politique de l'emploi et du travail, et à cette fin, programmer les grandes étapes du changement tant des structures d'activité que des conditions de travail,

- déterminer les conditions d'un équilibre sain entre l'épargne placée à long terme d'une part, et l'investissement d'autre part. En déduire les politiques nécessaires pour assurer le meilleur dosage possible des trois formes d'épargne : celle des particuliers, celle des entreprises (autofinancement) et celle de l'Etat et des collectivités locales (excédant des recettes courantes sur les dépenses courantes).

Cette planification sélective et incitative devrait avoir un lien efficace avec la politique conjoncturelle, faute de quoi elle retomberait dans l'inefficacité et l'oubli. C'est dans cet esprit que seraient utilisées les dispositions permettant de réguler l'évolution des diverses catégories de revenus et d'éviter soit l'insuffisance, soit l'excès global d'investissements. Les techniques existent, par exemple, en cas de surchauffe, le gel provisoire d'une partie des profits qui seraient débloqués ultérieurement pour financer les programmes d'investissement,...

*

*

*

L'accent a été mis, à plusieurs reprises, sur les problèmes que pose la mise en oeuvre de ces grandes orientations. Il importe d'y revenir en conclusion pour bien souligner la dimension politique et sociale des changements à opérer.

Lors d'une précédente controverse sur l'avenir de la croissance, Raymond BARRE évoquait la difficulté en ces termes⁽¹⁾ : "Si les succès mêmes de la société de consommation se traduisent aujourd'hui par de nouvelles aspirations et doivent aboutir à de nouvelles priorités, il ne faut pas pour autant considérer que les priorités anciennes sont dépassées et doivent être abandonnées. Un équilibre entre ces priorités doit être recherché. Il est d'autant plus difficile à réaliser que tout changement réagit sur la structure de la demande finale et, par là, exige des déplacements de la main-d'oeuvre vers d'autres secteurs. C'est à partir du moment où l'on poursuit plusieurs objectifs concurrents que les conflits de priorité se manifestent ; c'est aussi à partir de là que l'on entre dans le domaine de l'action politique".

Le coeur de la problématique réside donc bien dans la capacité de gérer la transition, d'évaluer correctement le degré et le rythme du changement susceptibles d'être acceptés par les intéressés, les solutions politiques pour faire des citoyens eux-mêmes les partisans et les acteurs des transformations souhaitables.

Puisque cette réflexion sur le nouveau modèle de croissance s'inscrit dans le cadre d'une analyse structurelle de l'inflation, faut-il rappeler que si la nouvelle croissance peut, dans une certaine mesure, chasser quelques unes des causes les plus profondes et les plus pernicieuses de la hausse des prix, elle ne constitue, en aucun cas, le remède unique. Les autres facteurs inflationnistes demeurent, qu'il s'agisse des pratiques méso-économiques, de la mauvaise utilisation des ressources publiques, de l'âpreté de la dispute pour le partage du revenu national ou de la faiblesse de l'arbitrage politique. Sans doute, un développement plus "qualitatif" et moins

(1) 9 juin 1972 : Réflexions sur la lettre de M. MANSOLT au Président de la Commission.

inégalitaire peut-il contribuer à la création d'un climat politique et social plus favorable à la recherche des disciplines communes en tout état de cause nécessaire à la lutte contre l'inflation ? Mais il ne dispense en aucun cas des efforts indispensables pour lutter contre les excès du pouvoir économique, retrouver un consensus social et restaurer la capacité d'arbitrage du pouvoir politique qui est aussi indispensable à la démocratie que la participation des citoyens et la décentralisation des décisions.

Document rédigé par D. Dolman

Document written by D. Dolman

Investment and labour-suppl

Investment and labour-supply

The apparent tension between different goals of general economic policy has increased rather than decreased over the past years. A permanently serious inflation goes hand in hand with a rapidly mounting unemployment. This is not the place to discuss some explaining for the Community external factors. Mention could be made of the export price decisions taken by the oil producing countries and the domestic policy in the United States which for years on end has unsuccessfully given prevalence to inflation whipping and accepted a deterioration of employment into the bargain.

Here we focus the attention on a number of rather more internal elements of the production structure which tend towards a less satisfactory level of the labile macro-economic equilibrium. The fact presents itself that equilibrious expenditure corresponds with an unemployment rate considered unacceptable so far. Part of this unemployment can be characterized as structural. That is to say, it results from an insufficient connection between actual demand and supply on the labour market.

Some principal causes may be touched upon. The demand side of the economic process is undergoing influences of demographic changes. In several countries the birth figure has diminished fast. This bears consequences for the general quantitative relations between the consuming and the producing population as well as for the categorical composition of demand. The supply side of the economic circuit is changing with the development of science and technology. The average duration of patents and licenses is shorter than before. A complex of phenomena which influences demand as well as supply on the European market is the international division of labour, generally stimulated by the disappearance of trade barriers and the gradually growing notion that present geographical prosperity gaps have to vanish. More uncertain than before are the prospects of branches of industry, enterprises and employment opportunities. More uncertain have become therefore the occupational choices and investment decisions.

Part of the structural unemployment appears only indirectly in the form of advanced retirement, early dismissal for health reasons, benevolently permitted sick leave, and the like. Figures with respect to that do not show in the official unemployment statistics, which is the consequence of an in itself positive social development. Who-

ever has to contend with temporary illness is not threatened with immediate discharge like before. A diminishing total demand for labour hours spreads itself more evenly over the available active population. Whoever becomes permanently disabled or sees his job be taken away definitely, can rely in many cases upon other provisions than unemployment payments.

By hidden unemployment is meant the potential labour supply of those who are performing less productive work than they could. Examples can be found with housewives, farmers, little retailers and artisans. The phenomenon is widely known, although less in the Community than in poorer countries. Newer is the complex of social services indicated just now which offers openings to what one might call shifted unemployment: a part of the population between 15 and 65 years registered as inactive but not under the heading unemployment.

From a viewpoint of social security differences as well as resemblances can be discovered between shifted and officially registered unemployment: Purchasing power is maintained for the greater part. The ethical justification of this needs no explanation. With regard to the economic effect the stabilisation of expenditure has always been pointed out. As a reflected image however a counterweight against inflationary pull loses importance. We do not want to use this line of reasoning as an argument against social insurance laws. On the contrary, we find it understandable and right that in a time of mounting unemployment pleas for the extension and improvement of such laws sound louder. But we do hold that classical relationships between prices and employment crumble away, so that policy making is put before more difficult tasks.

Has the social and legal framework of unemployment undergone far reaching changes in this way, from the economic and political framework a deflationary impulse cannot be expected either. Notwithstanding the hidden and shifted unemployment the official figures tend to mount as well. It is not likely that public opinion and economic authorities will accept this. In general a great part of the population fears unemployment not only for financial reasons but also on numerous other grounds: creativity, selfrespect, social prestige, etc. While the system of social security has created a built in destabiliser of costs and prices, social policy will in addition be leaning sooner towards inflationary decisions. An analysis which tries to distinguish between

temporary and structural unemployment, can have an enlightening effect. One may not expect however that the unemployed will take the stones of analysis for the bread of work. The chances of forces rising from society which in this way press for larger expenditure, will be brighter as a more flexible international credit policy is carried out.

Structural unemployment is accepted even less because it may last relatively long. Branches of industry, enterprises and jobs disappear from the scene for good. If ever, quietly giving free course to an economic process is certainly no remedy here.

Impatience grows. It

goes without saying that public opinion and the trade unions will put themselves behind it. The power of the labour factor has for that matter been extended in many cases by the technical production structure. Mechanisation and automation which threw labourers out of their work did not weaken the position of their representatives. Precisely the capital intensive enterprises are to a larger degree dependent on their employees. Unjustified wage rises will be overshadowed by unjustified stagnation of production.

It would be wrong in the meantime to identify these power relationships with the trade unions. As the production structure is becoming more complicated, social power relations will also tend to a greater differentiation. Economic experts of central unions who to an increasing degree wish to influence macro-economic developments will not easily convince bargaining parties in exceptionally profitable enterprises to restrain themselves. This goes already for their own members, it goes all the more with respect to the unorganised who form a considerable part of the employee force especially. Wage movements often start with wild strikes or the threat thereof brought about by temporary committees.

These incidental influences are furthermore accompanied by categorical ones particularly of employees in higher salary groups who want to keep or strengthen their position. It is the natural task of big trade unions to care for distributive justice. Now when the available wage sum is tackled by incidental groups on one hand and categorical ones on the other, they are just as naturally exposed to the temptation of inflationary demands.

Summarizing one can say that inflationary pressure from the labour factor has grown by social, economic and institutional circumstances.

The complex of social security maintains purchasing power without taking away the need for economic activity. Economic growth has involved investments in depth which accentuate vulnerability to discontinuity. The institutional framework of the labour market comprises subjects with different interests tuned to general relations on one hand, to particular markets on the other and thereby causing a vicious circle.

It is excluded of course to think about worse social provisions, a diminishing capital intensity in all branches of industry or the extinction of free bargaining. Which non-reactionary reactions are to be advised then ? We mention a number of issues.

In the social field shifted unemployment is perhaps too easily accepted. Especially the mounting number of disabled persons completely outside the labour process must cause concern. Often the choice is between either total disability or none. For the partially handicapped it is hard to get going again, which stimulates examining doctors to make the standards more flexible.

For different reasons, this situation seems very unsatisfactory. Firstly not everybody utters a sigh of relief when he sees himself outcast. Secondly negative reactions are called forth from working people whose labour effort is augmented by a social premium burden. Thirdly the potential labour force remains definitely limited, Social reintegration can be joined by economic profit.

By legal and financial means the economy could be induced to employ much more partially handicapped. If the wage share corresponding to the disability percentage would then be charged to social security, net costs would not diminish - direct wages come partly in the place of insurance premiums -, but output could increase. In such a way inflationary tensions are mitigated.

With respect to the economy a business cycle remark may not be omitted, although this whole paper is largely directed at social structures. It seems namely obvious that the strengthened position of the labour factor as sketched above would stimulate the phenomenon of overinvestment well known from literature.

Therefore control of investment during the upswing - against the background of medium term projections of the economic structure which of course show diverging developments - appears to be necessary more than ever, if possible with fiscal and monetary means, if needed by a system of permits. To that end coordination within the Community will be indispensable.

As for the economic structure itself, apart from the generally mounting capital intensity we also noted the divergence of profits which may cause an inflationary snowballeffect. Relatively good profit positions must be fought as far as they harm the buyers in the domestic market.

In relation however to export profits and furthermore to the uncertainty of sales reactions in general the prevalence of (macro-economically modest but psychologically no unimportant) rents should be considered a phenomenon to stay. Tensions on the labour market can be moderated if part of these rents becomes available to the employees as a whole preferably in the form of capital assets. Internal savings are then externalised and investment decisions democratised.

Beside such an afterward correction, the prevention and removal of distortions in profits as well as in labour incomes deserves attention also. Successively regional policy, sectoral policy and the professional and occupational structure, the latter in connection with some aspects of incomes policy, will come up for discussion.

The regional problem as related to the labour factor may be summarized as a contrast between areas with unemployment and those with a demand excedent. The latter are a preeminent inflation focus, the former contribute to inflation as well because productive resources remain unused. A government that wants to change the situation can choose between two possibilities: the people to the work or the work to the people. Both alternatives could be tried with financial instruments. For the latter one however some special arguments are to be presented.

People may be motivated to move and accept work elsewhere in three ways. First of all one could imagine the sanction of withholding the unemployment allowance. This method is objectionable because of the complete elimination of personal preferences. A second possibility does take such preferences into account: wage subsidies to compensate the loss of psychical income. It in turn does not seem realistic with an eye to the demand of equal wages for equal work. A third way leaves the wage structure unaffected but opens the opportunity of unique benefits which for that matter are confronted by unique expenses for the people in question. This road seems practicable particularly when companies or services move together with their employees.

Enterprises have no psychological income. Their place of settlement is in principle directed at financial profit expectations. Therefore also no prejudice may be expected with regard to new plants or divisions. In this sense companies are more mobile than people. In contrast with that buildings and other capital goods are not movable and commercial activities are sometimes strongly dependent on the social and geographic environment. The interpretation of this dependence however may not be left to the companies themselves. In several areas of the Community they profit by government services and government investments which are not or insufficiently charged to them. A social cost calculation is necessary to judge whether initial preferences can be maintained from a macro-economic view point also. If not, levies and prohibitive regulations deserve consideration beside subsidies for new establishments and displacements.

Sectoral policy too must be directed at stimulating as well as checking. Discouragement or rather the accompaniment of a discouraging development goes for branches which vanish or shrink because of demand saturation, rationalisation or international competition, sometimes because of all three at the same time (agriculture is an example). A temporary preservation during the downswing may be justified as long as the negative production result is less than the unemployment benefits to be accounted for after closing down. Permanent support requires either large subsidies or protection. The inflationary effect of both is crystal clear.

With the reflected image, encouragement, we do not indicate here the relationship between the collective and the market sector but rather the development of the latter through time. Many future perspectives are as spectacular as uncertain. The research for and the development of new productions may require efforts which even exceed the resources of big companies. Being able to bear greater risks the government must, for the benefit of an anti-inflationary policy, pursue not only the restriction of contributions to shrinking branches of industry, but also the improvement of productivity in growing sectors: less input, more output. Logically from this output, if materializing, the bridging support will have to be paid back. Besides conditions may be attached to such support in order to divert the regional distribution of investment also.

Compared to regional and sectoral disequilibria the professional and occupational structure certainly does not have the least influence

on nominal developments. The remuneration of traditional functions the demand for which stagnates is defended, the first shifts of new professions hold a strong bargaining position. Apart from these problems of slow accommodation to changes in demand autonomous alterations in supply present themselves as well. The education level of the population is increasing rapidly, the valuation of unskilled labour, mostly unpleasant in other respects also, is declining. As a compensation wages are not raised or too slowly, because central trade unions - as we saw before - will be inclined to divide the sum total as equally as possible and because the groups in question are not particularly strong. They have namely to cope with competition by foreign labour which may cost the national economy more than it yields especially in densely populated areas. A more active government policy seems desirable here.

At the other end of the income pyramid, the top, professions and functions appear with rent incomes. For the time being a large inflow to academic professions particularly does not result in lower remunerations. Here too tradition is reinforced by social prestige - one can also say by the as yet insufficient democratic quality of society. The structure of governments appears to be such that they are not able to produce a strong countervailing power. An analogous line of reasoning may be followed for top incomes in enterprises which are insufficiently controlled by representative bodies of those who are referred to at celebrations as the cooperators. A less oligarchic government, a more democratic company structure could not only moderate top incomes and thereby make a modest direct contribution to the fight against inflation, they could also prevent corrective pressure and so take away a driving force from the inflationary spiral. To that effect publication of incomes and controllable accounting within companies for income shares in kind would be useful in order to objectivate the social compromise.

In the meantime the central task of labour market policy remains a swift accommodation of supply to demand, on the condition that demand as the result of a right investment policy may be considered a datum. Good projections are an indispensable basis for such accommodation but no panacea. In the first place many education programs last longer than economists can predict with certainty. Secondly jobs once acquired do not offer a guarantee of permanence. It is therefore understandable that not all programs for re-education are

equally popular. Whoever got unemployed once will not immediately believe that another occupation gives more security.

It is understandable but not acceptable. Withholding the unemployment benefits would seem a reasonable sanction of the opportunity to get a new training. Reverseely one should then attach this condition to the training that the future function will be paid at least equally well as the former work. Would this be impossible at the cost of the enterprise in question, a suppletion from unemployment funds comes up for consideration. When output and input in alternative cases are weighed against each other, a long road of specific support may be followed before one rests with passive payment of unemployment money, just as was argued earlier in the case of disability allowances.

The changeableness of the economic structure has consequences also for the quality and quantity of education in the first ressort. It must become normal that people get the opportunity to change their occupation once in a while, whether or not they are threatened with unemployment. Education for the young should not be very specialis-
tic. Particular knowledge and abilities may rather be acquired on the job itself. In as far as education is at the service of society, it must adapt itself to the unrest and the pliability of that society. At the same time it will then contribute to the reduction of an inflationary pull from the collective sector.

Documents rédigés par St. Holland

Documents written by St. Holland

1. Meso-Economics and Inflation -
Market Structures and Big Business
2. Recommendations : Market Structures, Prices and
Meso-Economic Power

(C) MESO-ECONOMICS AND INFLATION -

Market Structures and Big Business

Stuart Holland

The Micro-Macro Synthesis

Keynes warned us that practical men, thinking themselves free from any intellectual influence, are normally the slaves of some defunct economist. He added that "madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back".(1)

In practice he may well have been right about the postwar period, in which we have seen practical men in government and international institutions widely follow the brilliant scribblings of Keynes. In particular, they have pursued macro-economic theory and policy to the neglect of changing structure in the modern capitalist firm which has ruptured the Keynesian synthesis between aggregate demand management and the micro-economics of price competitive firms.

But in part Keynes was wrong about the really practical men in the boardrooms of the leading firms which have grown from strength to strength in the postwar period, and especially over the past fifteen years.

Such men have widely held that they represented the theory of the founding father of modern capitalist economics, Adam Smith. They have held that the self-interest of the profit maximising firm serves the interest of society as a whole, on the basis that price competition and consumer sovereignty constrain the firm to serve the consumer through the translation of lowered costs into lowered prices. In terms of the conventional wisdom, only efficient firms make profits, and they only make them through price competition and quality of service.

Even so distinguished a founding father of the European Communities as Walter Hallstein drew explicitly on Adam Smith in advocating the extension of competition through free trade in the EEC. As he put it, "since Adam Smith the arguments in favour of free trade have been refined and qualified by a very considerable body of economic doctrine, but the core of the theory still stands".(2)

Hallstein and others therefore were quite willing slaves of the defunct Smith. In so doing, however, they overlooked a prescient warning from

(1) John Maynard Keynes, The General Theory, 1936, p. 383

(2) Walter Hallstein, United Europe: Challenge and Opportunity, 1962, p. 31

that very political economist. As Smith observed: "people of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public or in some contrivance to raise prices".(3)

Smith himself could not account for the relative price competition of his time by resort to the competitive model later attributed to him. The concept of the 'invisible hand', which only appears once in The Wealth of Nations, was in fact a metaphysical concept. Smith held that the self-seeking entrepreneur was mainly restrained from imposing the consequences of his own greed on the consumer through forces outside the competitive (or collusive) process. This stemmed from "the sympathetic feelings of the impartial or well informed spectator".(4)

Viner and MacFie have pointed out (i) that Smith laid little trust on a harmony of conflicting interests between producers and consumers resolved through price competition; (ii) that Smith's impartial spectator is a form of 'optimistic theism' - the Great Deity, the Great Architect of Nature and so on. In other words, Smith reckoned that the cement of society was the moral force of 'sympathy' rather than the price mechanism.(5)

Naturally the later apologists of the price mechanism were to abandon so abstruse a defence of the main plank of their theory. Smith was a polymath - a student of several intellectual disciplines of the kind now mainly excluded by the monomath training of our institutes of higher education. His economics was part of a wider theory of human motivation, ethics and society.

The utilitarians were to reflect Smith's metaphysical concern, but they transformed its role in price determination. In the hands of Bentham and Mill the utilitarian calculus introduced a degree of abstraction into the dealings of the market place. In the hands of the Austrian neo-classicals, this abstraction was wedded with calculus proper, and price theory became the core of the new mathematical, socially abstract and historically anaemic models of equilibrium theory.

The marginal revolution was partly a reaction to the marxist revolution of political economy. In Britain, it was incarnated in Marshall's main

(3) Adam Smith, The Wealth of Nations, 6th ed 1950.

(4) Adam Smith, The Theory of Moral Sentiments, 1759, cit MacFie, op cit.

(5) J. Viner, The Long View and the Short (Lecture) 1926, and A.L. MacFie, The Individual in Society, 1967

text, which was taught as gospel to Keynes himself and to a generation of Keynesians in the Anglo-Saxon world.(6) Over time the aesthetic beauty of the competitive model, to its admirers, was impaired by various 'imperfections'. Many of these were admitted in successive editions of Marshall's own work, and their outcome was expressed in the parallel publication of studies on imperfect or monopolistic competition by Joan Robinson and Edward Chamberlin.(7)

Robinson and Chamberlin stressed that the premise of consumer sovereignty in conventional theory was basically correct, but impaired by the degree of brand attachment made possible through advertising, custom, inertia, etc. There was a margin of such brand attachment within which firms could raise prices over and above the 'prevailing' market price.

None of this was monopolistic competition in the marxist sense. But in the Anglo-Saxon world of the time Marx was fast receding into the library of the great un-read, while students and teachers alike were about to absorb themselves in Keynes' General Theory.

As is well appreciated, Keynes effectively reversed the prevailing orthodoxies of his time. Before him, governments had largely thought of the economy as a super-firm. This was not especially surprising since many of them had come straight into government from the boardroom. They knew that if a firm's budget was 'in the red' for any period it could only survive by a combination of good luck and sound borrowing. Such hazards to security were unwelcome, therefore the firm should cut back during a recession.

At the level of the national economy, such micro-economics was misplaced. Keynes achievement was to show that if the national budget was kept 'in the black' during a recession, this would only worsen the recession itself through a cut-back in orders laid, wages paid, and effective demand through the system. In such circumstances, the budgeting principles of the firm should be stood on their head, and the national budget run in the red in order to get the firms' budgets back into the black at some level of full employment.

Keynes realised that if the State were to prime the pump in this manner it would intervene in the economy in a manner unparalleled in the history of capitalism. But it could restrict such intervention to the macro-economic level,

(6) Alfred Marhsall, Principles of Economics, 1890 ff.

(7) Joan Robinson, The Economics of Imperfect Competition, 1933; E.H. Chamberlin, Monopolistic Competition, 1933.

subject to a few qualifications. As he put it:

"A somewhat comprehensive socialisation of investment will prove the only means of securing an approximation to full employment, though this need not exclude all manner of compromises and devices by which public authority will cooperate with private initiative. But beyond this no obvious case is made out for a system of State socialism which would embrace most of the economic life of the community.. If the State is able to determine the aggregate amount of resources devoted to augmenting the instruments (of production) and the basic reward to those who own them, it will have accomplished all that is necessary".(8)

Basically, this meant accepting the premise that private enterprise was price competitive. The micro-economic basis of conventional price theory in what Keynes called 'classical economics' (effectively neo-classical) was not his main target. He made this quite explicit:

"If our central controls succeed in establishing an aggregate volume of output corresponding to full employment as nearly as is practicable, the classical theory comes into its own again from this point forward.. There is no objection to be raised against the modern classical theory as to the degree of resilience between public and private advantage in conditions of perfect and imperfect competition respectively".(9)

Keynes' assumptions were taken at face-value by his pupils. The micro-economics of price theory round which economics had laboured for generations was largely foresaken as the academic community sought to show its expertise in the new macro-economics. The competitive model still figured in the textbooks. But rather than empirical work on the nature of pricing in the modern capitalist firm, students and masters pursued data collection on macro-economic phenomena and its econometric analysis. Data collation on micro-economics was left to maverick individuals most of whom were regarded with charitable disdain by colleagues whose attempt to improve the Keynesian overview of the economy took them into a stratosphere from whose august heights the individual firm was hardly visible. Macro-econometrics became the new meta-economics, fulfilling the best meta-physical tradition established by Smith himself.

This was especially evident in macro analysis of inflation. The early econometric studies of

(7) Keynes, General Theory, op cit, p. 378

(8) Keynes, Ibid, pp 378-9.

the consumption function appeared to have found a 'constant' relationship between income and expenditure, thereby 'proving' Keynes' inspired guess in The General Theory. It did not much matter that later studies showed the consumption function to vary over time between countries, different social groups and different age groups. The dismal science appeared to have discovered the philosopher's stone, and was set fair to build the foundations for 'social science'.(9)

In inflation theory this took the somewhat un-social form of recommending that the economy be run at a given and considerable percentage level of unemployment at which it was assumed that unions would be scientifically weakened in forwarding wage demands through the readiness of non-union labour to take work at the prevailing wage and the hesitation of workers in pushing for wage increases.(10)

By the late 1960's such econometric complacency took a setback with the combination of rising inflation, stagnant investment and rising unemployment in key Western economies. Something was wrong with the new science of macro-economics, and its new scientists were not especially slow to blame the unions for disrupting their equations.

The Rise of Meso-Economic Power

In fact one cause of the new inflation appeared to lie elsewhere.

While the econometricians had been running and re-running macro regressions, the modern capitalist firm had quietly divorced the Keynesian macro-micro synthesis. In so doing it had also cut the heart from the old price competitive model which Keynes had assumed had 'come into its own' through his aggregate demand theory.

What had emerged during the 1960's was a new league of giant enterprise. In the United States the big league had been around since at least the turn of the century. In Britain and the Netherlands there had been notable giants in particular industries for some time. But over the last fifteen years the colts have grown to stallions, and stomped abroad. Their increasing national size and multinational range have established what amounts to a new meso-economic power between conventional macro and micro orthodoxies.(11)

-
- (9) For a summary of the consumption function studies cf. Garnder Ackley, Macroeconomic Theory, 1962
- (10) Cf. A.W. Phillips, The Relationship between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, Economica, 1958.
- (11) Greek: mesos = intermediate

The nature of the new meso-economic power is well illustrated by British manufacturing industry, where 100 companies now control half of net output. In 1920 the top hundred manufacturers controlled only 15 per cent of such output. By 1950 this had risen to only 20 per cent. The most rapid acceleration came thereafter, ironically under the Keynesian full employment policies and the freer trade advocated by GATT and the EEC, which gave the big league firms more assured and wider markets. It shows no sign of stopping. The National Institute of Economic and Social Research has predicted that before 1985 the new meso-economic leaders will control two-thirds of net output.(12) An even more striking study by Newbould and Jackson predicts that before 1990, assuming no further extension of public ownership, as few as twenty-one firms will control two thirds of the non-nationalised sector of British industry.(13)

The pattern of this trend to monopoly in British manufacturing is illustrated in Figure 1. The extent to which it represents a new meso-economic or intermediate power in the heartland of manufacturing is illustrated in Figure 2.

The meso-economic trend has not abolished the micro-economic firm of conventional theory. But the new big league are crowding the micro-sector into the lower half of manufacturing. This is illustrated by a wider analysis of the twenty two main industrial and service sectors of the British economy. In fifteen of these sectors, four firms or less account for half the assets of the sector. In twenty of the twenty two sectors, fewer than six firms control half the assets.(15)

The rest of these sectors are divided between literally hundreds of thousands of small firms. In the construction industry, the lower half of the sector contains 100.000 firms alone, while the upper half is dominated by only five firms.(16)

It appears that meso-economic power is one of the few areas in which Britain is currently leading the rest of the Community. Nonetheless, as Jacquemin and Cardon de Lichtbuer have shown, the Community is fast catching up.

In their analysis, Jacquemin and Lichtbuer stress the extent to which they are moving in half light

(12) National Institute of Economic and Social Research, National Institute Economic Review, no 2, 1973.

(13) G. Newbould and A. Jackson, The Receding Ideal, 1972.

(14) Monopolies Commission, Survey of Mergers, 1970

(15) Monopolies Commission, *ibid.*

through lack of up to date statistics and the lack of homogeneity in data collection on enterprise in different Community countries. Nonetheless, on data from asset ratios they demonstrate that "there is a convergence between the European evolution of overall concentration and industrial concentration. The growing weight of the giant firms in the manufacturing sector as a whole is confirmed by their growing importance in each particular industry".

In general they show that while Britain had a size supremacy in 1962 relative to every EEC country other than Germany, "the evolution until 1971 makes clear that all the EEC countries are catching up on Britain". Comparing the survival of the big league firms in Britain and other European countries, they show that "the stability of the largest British and continental firms is almost perfect: 94 per cent of the 1962 top 50 remain in the 1972 top hundred". They also show that "the relative position of the British and EEC groups is very stable at the top 50 level: we find an identical survival ratio and the same proportion of firms in 1962 and 1971". They conclude that "the largest European firms are already well established at the top of the industrial pyramid and that their national industrial as well as aggregate concentration is increasing".(16)

Such overall indications of the rise of meso-economic power are corroborated by partial national studies. Thus Jörg Huffschnid has found very high concentration ratios for the ten largest German firms in terms of turnover, ranging from more than a third in leather goods up to nearly three quarters in oil. The limits of his data again illustrate

-
- (16) A. Jacquemin and M. Cardon de Lichtbuer, Size, Structure, Stability and Performance of the Largest British and EEC Firms, European Economic Review, December 1973. The authors found that British firms had a higher rate of profit than EEC firms, but observed that this could follow from their lower overall rate of growth. In other words, EEC firms would be maximising growth rather than profits, and retaining a higher proportion of income to finance future investment. But they also admit that one possible explanation of the profit difference is the already considerable expansion of British firms into continental EEC markets through direct investment or multinational operation. What they do not consider is the possibility that the British leading firms in the meso-economic sector are able to charge higher prices and earn higher profits because of their more monopolistic hold on the UK market.

the macro-economic pall which has seized European governments during the Keynesian era. Much of his data itself dates from 1960 or 1966, just as the British economic community is only now benefitting from detailed figures on the 1968 industrial census.(17) In other words, though we have monthly trade figures and retail price indices, we are supposed to make do with a decennial industrial census whose results are only publicised after another five years. Very little could more forcefully illustrate the contempt for the economics of the firm which followed the Keynesian revolution.

Similar lack of up to date information dogs analysis in detail of the meso-economic sector in Belgium, France and Italy. Nonetheless, comparable degrees of concentration in key manufacturing sectors have been illustrated by Michel de Vroey, André-Paul Weber and Romano Prodi.(18)

The meso-economic character of the new giant companies has been well described by Paolo Leon in an analysis of structural change in the mature capitalist economies. As he puts it: "the monopolist or oligopolist, unlike the free competition entrepreneur, is far enough above the market to observe the economy as a whole. (Monopolists) will recognise themselves as a class or group of interests which becomes homogeneous at the macro-economic level.. The class becomes the bridge between micro- and macro-economics".(19)

This 'bridge' effect ranges right through the main dimensions of the Keynesian macro-micro synthesis. The big league firms in the meso-economic sector have created a gulf between macro and micro theory, and spanned it on their own terms.

This is especially true inasmuch as the new big league are predominantly multinational in operation. They have succeeded in translating a world system in which most trade was between different companies in different countries, by a system in which a dominant proportion of trade is between the same companies in different countries.

(17) Jörg Huffschild, Die Politik des Kapitals, Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, 9th ed 1973

(18) Michel de Vroey, Propriete et pouvoir dans les grandes entreprises, 1973

Andre-Paul Weber, L'economie industrielle de 1950 a 1970: Concentration des entreprises et politique economique, Revue d'Economie Politique, Sept-Oct 1970

Romano Prodi, Italy, in Big Business and the State ed Raymond Vernon, 1974.

(19) Paolo Leon, Structural Change and Growth in Capitalism, 1967 pp 31-2.

One of the striking features of the new meso-economic leaders is their dominance in both quantitative and qualitative terms.

This combination of both quantity (market share) and quality (market leadership) becomes particularly important as a term of reference for those studies which have tried to measure the correlation between the size of enterprise and its price-making or inflationary power.

The qualitative factor in such dominance was suggested in a series of articles by François Perroux from the end of the war, including his analysis of 'leader firms' or 'firmes motrices'. Perroux was one of the few analysts of the firm to appreciate the wide range of dominant effects made possible by unequal size.(20) His approach included pricing, investment, trade and location. It was wider than the more limited analysis of barriers to entry pioneered by Bain in the United States.(21)

In Italy, Paolo Sylos-Labini was to echo Perroux's approach, though more from a base in Anglo-American literature than Perroux's own work. Sylos-Labini's work on oligopoly was one of the first studies to show how the increased capital expenditures necessary to embody new technical progress extended the investment horizon of big business way beyond the the demand management changes in shorter term Keynesian fiscal and monetary adjustments. Put simply, big business would observe budget changes as more or less helpful to what they anyway had decided to do in terms of market imperatives, and especially the need to maintain market share. Their increasing cash flow with bigger size, and their ready creditworthiness from established market position meant that minor changes in the rate of interest were of secondary or lesser importance in investment decision-making.(22)

Such analysis was more penetrative, though less widely read, than Galbraith's analysis of the role of the big corporation in the US economy. Broadly

(20) Cf François Perroux, La concurrence et l'effet de domination, Banque, May 1952; La firme motrice dans la region et la region motrice, Actes du Colloque international de l'Institut de Science Economique de l'Universite de Liege, 1961 and other essays reprinted in Perroux, L'Economie du XXe Siecle, 1964. Perroux synthesized much of his previous work in Les techniques quantitatives de la planification, 1965.

(21) J.S. Bain, A Note on Pricing in Monopoly and Oligopoly, American Economic Review 1949; Conditions of Entry and the Emergence of Monopoly, in E.H. Chamberlin (ed) Monopoly, Competition and Their Regulation, IEA, 1954; and Barriers to New Competition, 1957.

(22) Paolo Sylos-Labini, Oligopolio e progresso tecnico, 1956.

speaking Galbraith's 'planning sector' or big league firms coincides with what has previously been described as the 'meso-economic sector', much as his 'market system' coincides with the micro-economics of the competitive model.(23) In a lesser known American study Robert Averitt has chosen to describe the same distinction between big and small league firms by the terms 'centre system' and 'periphery system'.(24)

Inflation and Meso-Economic Power

The key qualitative factor in meso-economic leadership is the power to lead and set new price levels in the market.

In general terms unequal size promotes unequal competition between the meso and micro-economic sectors. When two or three big firms are gathered together in the upper end of the market the sheer size of the market which they dominate gives them a situation or joint monopoly or oligopoly. In principle this can be concentrated, differentiated, stable or unstable. But over time it appears to have become more concentrated and highly stable, as the previous evidence from Jacquemin and Cardon de Lichtbuer indicates.

In practice the big league firms do not have to act collusively in order to exercise the power of joint or shared monopoly - despite the fact that in highly capital intensive industries the collusion factor by telephone, over lunch or on the golf links can be very considerable. One also has to bear in mind Smith's warning on the natural trend of conversation between producers to appreciate that many design and marketing conferences are not wholly designed to serve the interests of the consumer.(25)

Baran and Sweezy have stressed the extent to which big business size has transformed the consumer sovereignty of the micro-economic model into a new producer sovereignty. They distinguish the power of big firms to 'make prices' from the assumption that they 'took prices' from the consumer.(26) The textbook market of the competitive model, composed of many small firms and easy entry, meant that if a single producer raised his price over and above the prevailing level which gave competitors a 'normal' profit, the price-raiser either would sell nothing, would sell less, or would attract new entrants who would

(23) J.K. Galbraith, The New Industrial Estate, 1967

(24) Robert Averitt, The Dual Economy, 1968

(25) Cf. inter alia the US heavy electrical switchgear scandal where price rigging and market sharing was cracked only by the FBI and a confession from a nervous executive in Richard Austin Smith, Corporations in Crisis, 1963

(26) Paul Baran and Paul Sweezy, Monopoly Capital, 1968

be happy to make a 'normal' profit and thereby in due course bring prices down to the previous level. But under the new conditions of joint monopoly and meso-economic power the notable trend in price leadership has been most notably up only, rather than both up and down.

This should not really be surprising. Monopoly has always been the skeleton in the cupboard of conventional price theory. It is the orthodox advocates of free competition who are most explicit on the prerogative of the monopolist to raise prices against the public interest. If this power is true for the individual monopolist, it also is true for the joint or shared monopolists provided one of them does not try to steal a lead on the others through price restraint or price cutting. And in practice price restraint or price cutting is very rare for the leaders in the meso-economic sector. When the financial press announces that a big league firm has established a new and higher price level, the correspondents usually predict that it can be expected that specified other firms in the big league will follow suit within a few days. And usually, for once, their predictions are correct.

There are various reasons. One is the fear with which meso-economic leaders view price competition of the kind assumed in the old competitive model. Such competition tends to be highly unstable, and instability is anathema for leading firms under modern conditions, partly because the scale and cost of applying new technology have risen over time, and now involve forward company planning over a time horizon of from five to fifteen years.

Another reason is the increasing dependence of big business on fixed interest external borrowing for that part of its financial requirements which it cannot cover from retained earnings. Share subscriptions had the advantage that in lean years the shareholders could be passed over and told to wait. But Eurobond or Eurodollar bankers are less patient. In other words, a largely ignored aspect of the rise of managerial capitalism and the concern of management not to lose control to big institutional shareholders has been the need to maintain and exercise 'price making' power.

This is illustrated by a change in the pricing behaviour of leading firms with the transition from micro-economic to meso-economic power. One of the main functions of the trade cycle in the development of capitalism has been falling prices during recession, or at least a restraint of price increases. During the interwar slump real prices fell dramatically. But under meso-economic price

conditions, the big league firms frequently have to increase prices during a recessions. They do so to offset falling sales and maintain the volume of cash-flow necessary to meet fixed interest external borrowing and/or maintain the flow of self-finance necessary for future investment.(27)

If the recession is temporary, they may restrain the rate of price increase thereafter. But if it is both pronounced and apparently deepening - as at the time of writing - they will tend to increase prices the further it deepens. An example of this tendency was the price increase on a range of models which General Motors announced when sales slumped following the OPEC oil price increases.

Put differently, the rise of meso-economic power has accompanied a reversal of the main price sequence in the trade cycle. The cycle used to show rising prices during expansion and falling prices during recession. Now it shows rising prices during both expansion and recession.

This is not a conspiracy in the boardrooms. It is an imperative dictated by the change in sources of finance for the big league firm, and the fact that the pay-off period for investment is longer than the short-term cycle, unless recession grinds into depression and curtails future investment spending.

There are exceptions to such trends, just as there are exceptions to constant price increases by meso-economic leaders (noted later).

But one of the most marked signs of the eclipse of Keynesian demand management and the increased power of supply constraints in growth lies in the extent to which changes in the demand-focussed trade cycle and its pricing have been complemented by an increased importance for price changes over the supply-focussed product cycle in major projects. There is considerable evidence that where prices are reduced over time, most notably in the electronics industry, the initial leaders in new technology tend to 'cream off' super normal profits when they have a virtual monopoly during the first phase of the cycle, followed by dramatically lower pricing when new entrants muscle in on the market.(28)

Ironically, this new entry and dramatic price reduction is not so much the consequence of equal or open competition on the lines of the conventional

(27) This tendency for prices to be sustained or raise by oligopolistic leaders was noted by Slyos Labini in the 2nd edition of his previously cited work, published in English as Oligopoly and Technical Progress, 1969.

(28) See evidence from various companies in Edmond Sciberras, Multinational Electronics Companies and National Economic Policies, Sussex University Doctoral thesis, 1975.

pricing model as the consequence of asymmetric and accelerating technical progress in micro-circuitry, sustained in large part by defence contracts to leading firms by governments, and open almost without exception to the big league only. In other words, the parcelling off defence contracts between meso-economic enterprise helps several of the leaders stay more or less in range of the technical frontier of an industry where component costs can fall from 500 to 1 in two to three years. The invisible hand of Smith's spectator has been replaced by the indirect hand of the State as spender and under-writer of research in the defence sector.

In some cases in which dynamic small league firms in the micro-sector have attempted to break into the big time, such as Ferranti in Britain, defence contracts alone have not helped very much. Ferranti has a much better record for technical breakthrough than innovation, and has licensed more ideas than it has applied itself. Even this joint source of finance - from government and from the meso-economic leaders elsewhere - has not kept Ferranti in the black as a small firm in a big league industry.

One of the reasons why competition remains so unequal in electronics is the kind of entry barrier stressed by Bain, which can be lowered so hard and so fast by the giants that smaller firms sometimes are fortunate to be excluded rather than caught under it.(29)

Bain has shown that entry barriers take the form of prices set temporarily by leading firms at a level which would not enable the would-be entrant to earn a normal or necessary rate of return after entry. This is not the only way in which such barriers can operate. Economies of scale do not simply concern the gains from size in production stressed in the texts. They also concern hold through size over buyers and sellers, market hold through distributors and joint sales agreements, simple market sharing or carve up between the big league (you take France and Benelux and I'll take Germany and Italy), and the shallow learning curve in some industries where even proficient students may learn too late.

Nonetheless, temporary price reductions are one of the most familiar and one of the most powerful forms of barriers to entry. In general it is a meso-economic firm which will be first in the field in volume, whether or not it has itself pioneered the process or product. If it is on the second or mass production phase of the product cycle, its production scale economies will enable it to earn

(29) Cf. further Bain, Barriers to New Competition, op cit.

either a normal or even a super-normal profit at a price level which the would-be entrant will not be able to charge and make a normal return. There is no formal abuse of competition which could result in a judgement against the leader in the Court of Justice of the Communities or the Monopolies Commission.

The same is true of the more extreme variant of 'elimination pricing' analysed by Sylos-Labini.⁽³⁰⁾ In this game the big league firm wants to push out or more likely take over a smaller firm already established in the market. It can do so very quickly by temporarily reducing prices below that level which the smaller firm must charge in order to meet its wage bill and variable costs. Again, such an elimination price does not necessarily mean that the more established firm has to make a loss on the job. It may only need to reduce super-normal profits to normal levels for a period. The challenged firm would need to be able to demonstrate the real cost and profit structures of the challenger, and show that in practice it was making a loss on the product or product range, if it hoped to gain a sympathetic hearing from the anti-trust or competition agencies. Since this is either difficult or impossible, it is easier to lie back and enjoy the inevitable golden handshake or translation to the board of the takeover company.

None of this means that new entry to markets does not occur. But it means that any firm forcing an entry into a meso-economic market has to be either foolhardy and plain lucky, or itself a leader elsewhere in the national or international economy. Otherwise it will not be able to sustain the kinds of pressures which the leaders will adopt to exclude its entry or eliminate it once entry has occurred, including if necessary the use of greater bank and other financial credit to tide out the price competition, made possible by their more established position and their virtual certainty of success.

In practice it appears that most new entrants are themselves dominant in other industries or services in this sense. The conglomerate boom in the United States showed these kinds of features, where the established base was in other unrelated sectors rather than from within the sector itself. A relatively recent British example which shows an appropriate gentleman's agreement to join forces rather than fight was the merger in a new company of EMI electronics and the Hughes aircraft, property, mining, film and playboy empire in the States.

Put differently, price competition still is a marked feature of some areas of the modern capital-

(30) Cf Sylos Labini, Oligopoly and Technical Progress, op cit

ist economy. But this is either in the shrinking micro-economic sector of small national or regional firms, or on the frontier between the meso and micro-economic sectors. This frontier is continually being forced in favour of the meso-economic price makers against the micro-economic price takers, whether the leaders are setting prices up, down or level. Along the frontier, price is used as much as a weapon to increase meso-economic power as to maintain that power relative to other firms in the meso-economic sector.

The individual consumer or small firm may lament the passing of relative price stability. But it is as lost as the golden age of perfect competition mythology. The only buyers capable of countering producer power are themselves producers and bulk buyers in the meso-economic league. It is they who mainly get their orders at a fair price, at the right quality at the right time. The micro firms must join the queue and pay at non-discount rates, or rates of discount which like branded retail goods, reflect only the super normal profits going to brand name firms and the normal profits going to the retailers.

Sometimes the individual consumer or small firm is an unsuspecting beneficiary of a tactical struggle between meso and micro-economic firms. If so, they possibly attribute it to an unexpected bout of good free market competition, proving in these hard times that the old truths still obtain. But in many cases such price tactics of the entry-barrier, entry-forcing or elimination kind do not show a drop in nominal levels. Under inflationary conditions big league firms only have to hold prices stable for a period of time to effect real price decreases. When general costs - and especially wages - are rising, this will squeeze the profit margin of the challenged firm and soften it up for takeover.(31)

Hence an irony. The entry-barring, entry-forcing or eliminating big league firm may find itself rating for public accolade on price restraint while serving its own ends through defence or increase of its market share and long term price-making power.

But in general, as is perfectly clear, nominal prices are rising rather than being held stable. This is not surprising. To the extent that prices are held stable for these reasons they are a tactic

(31) The Minnesota Mining and Manufacturing Company penetrated the desk photocopier market by holding prices in Britain at £48 for several years through the 1960's and early 1970's. It then jumped the prices up by rapid stages to the region of £70.

in the longer term price and market strategy of the company. And as previously argued, it is not in the interests of meso-economic enterprise to adopt a strategy of pricing near cost when short term changes in demand can cut cash flow and endanger the viability of the project.

However, there are other reasons why the long-term pricing strategy of meso-economic leaders appears to be for regular and constant increase. One of the most important and far reaching in its consequences is the prevailing policy framework on profits and pricing.

Put simply, governments and international institutions in the capitalist economies are still caught on the price competitive model. They admit that monopoly can occur, and that collusion is a rule of the game. But they see this mainly as peripheral rather than central to the system. They have not caught up with the fact that joint monopoly, oligopoly and meso-economic power now are central to the system and dominates price-making on the periphery.(32)

Ever since the break up of Standard Oil, no one has denied that the anti-trust, anti-monopoly or competition agencies have teeth. Their main trouble has been the lock jaw imposed by the big firms' monopoly information on their own real cost and profit structures. As well illustrated by the fact that virtually no big league firm has been broken up since Standard Oil, professional management in the meso-economic sector has turned its talents to concealment. Like the liquor sellers during prohibition, they responded to the new competition laws by going underground.(33) In its current pursuit of IBM the US government secured an order to search the company's files. But the information they want was not there when they arrived, and may not have been there in the first place despite grounds for thinking the case well founded in principle.

However, while governments and competition directorates can be regarded with equanimity most of the time, big league firms in the meso-economic sector can be more respectful of the

(32) This centre-periphery distinction reflects Averitt's terminology in The Dual Economy, op cit.

(33) Now sometimes spectacularly overground, as in the computer-linked satellite over the Indian Ocean used by Texas Instruments for simultaneous trading of prices on 17,000 products in its various multinational subsidiaries.

micro-economic firms in their own industries, when these trade products which are plausibly comparable in cost with their own. At worst, such a firm might be able to demonstrate that the meso-economic leader's costs are not significantly different from its own, and win an action with the support of the Anti-Trust Division, the Monopolies Commission, or in the European Court of Justice. At best, the noise made by such a firm or a small league producers' association could be bad public relations and dent the meso-economic image.

For such reasons, the meso-economic leaders tend to shelter micro-economic firms, over the long run, under a price umbrella. This 'umbrella effect' has been noted some time ago by Edith Penrose, who observed that prices will tend to be set by leading firms at that level which permits the least efficient firm to survive which they choose to allow to survive.(34)

On the other hand, Penrose noted the effect rather than ascribed a cause. There can be other causes. For one thing, the share of the market held by many micro-economic firms may be very small - for instance from 5 per cent to 15 per cent in particular sectors of the food industry in Britain. If the minimal production and distribution scale economy under modern conditions is equivalent to 20 per cent of the market for a meso-economic leader, he will not bother to mop up the market of the small league. Further, such markets frequently are more local than regional, and hardly national or multinational. Squeezing-out the small league firms may not be worthwhile on economic grounds, or actually counter-productive.(35)

In short, it is increasingly clear that prices under meso-economic capitalism, as in the micro-economic model, are still set by the most efficient firms. But the basis and direction of such pricing has been reversed by the attempt of liberal capitalist agencies to impose micro-economic conditions on meso-economic leaders. To the extent that costs are taken into account, they are the cost of the least efficient, rather than the most efficient firms in the system.

This is one of the reasons for the unequal incidence and stop-go nature of State price policies. A selective price policy distinguishing between meso and micro economic firms would make considerable sense. As already noted, the meso-economic

(34) Edith Penrose, The Theory of the Growth of the Firm, 1959

(35) British brewers in the meso-economic league have found this the hard way when they tried to close down local breweries and substitute their own keg beer. This gave rise to a national movement against keg which is proving relatively successful.

firms are all national or multinational in operation, and operating mainly in markets of different quality from the micro-economic regional and local firms. Different price rules, with different degrees of restraint between the two main sectors, would prove difficult in some cases, but less difficult than the kind of general prices policies which have been tried with notable unsuccess by many Western governments.

In effect, general policies of price restraint tend to prompt just the vocal protest from less efficient firms in the small league sector that could be expected on a wider scale is meso-economic leaders prices nearer to costs. This was illustrated by the contradictions of the nonetheless relatively successful campaign launched by the Confederation of British Industry during and immediately after the October 1974 general election. Meso-economic leaders were in the process of publishing profits results which were up to a 100 per cent better than the previous year or half year, while the CBI was maintaining that British industry was caught in a cash-flow crisis which would destroy the economy unless tax cuts and public subsidies were allocated to the private sector as a whole. They did not need to provide widows and orphans to support their case. It was massively supported by small and medium sized firms in the micro-economic sector which had been really hit by the Conservative government's price restraint policies.

Measurement and Evaluation

By now it should be no surprise that significant correlations can be found between company size, market share and price-making power, even if we should perhaps be somewhat surprised that most of the work in this area has been undertaken by American academics rather than governments and international agencies.

Much of this work, pioneered by Bain and followed by others, is extremely useful. Some of its is summarised in this section.

On the other hand, as econometricians should have learned from some macro-monstrosities, meso-econometrics is subject to the same methodological limits as have reduced the value of many earlier efforts at econometric analysis. In particular, the correlations can only correlate what you put up to measure in the first place. Secondly, even if you are correlating a wide range of published data from the meso-economic sector, this may only reveal those relations which the meso-economic firms have chosen to make available.

Thus no real evaluation of an inflationary price effect is possible without knowing the real cost and profit structure of the enterprise concerned. If the enterprise is multinational in

operation, as is generally the case in the meso-economic sector, it has a wide range of techniques by which it can disguise real profits.

Despite these qualifications, and the more impressively for that, the evidence on a causal link between meso-economic power and inflation is very strong indeed.

In a survey of available econometric studies in the area, L.W. Weiss found that 27 out of 28 analyses of market share and price-making power found a significant correlation between the two.(36)

In a more recent paper, Weiss has up-dated and extended his analysis, focussing on the question of market dominance and the dominant firm, and thereby reflecting the emphasis given to dominance by Perroux and others.(37)

As he admits, there is considerable difficulty in determining where a 'critical' concentration ratio might fall. For instance, does the 6th or 8th firm in the industry ranking make much difference to pricing behaviour in the sector as a whole?

He concludes that economics alone cannot give a definite answer to such a question, and certainly seems on the right lines in this scepticism in view of the kinds of factors outlined in the previous analysis. Industrial concentration may be increasingly marked and uniform, but the degree of price leadership and super-normal profit creaming will vary with different technologies, different kinds of industry and different kinds of management.

On the other hand, as he says, "economic theory does yield a pretty definite answer to the question: does high concentration involve a lessening of competition? In spite of some uncertainty about the precise functional form, the theoretical answer seems to be a consistent yes.. The unequivocal prediction is that price will be high relative to marginal cost".

(36) U.S. Antitrust Division, Econometric Studies of Industrial Organisation, Internal Division paper (unpublished) by L.W. Weiss, cit M.J. Green, B.C. Moore and B. Wasserstein, The Closed Enterprise System, 1972.

(37) In this excellent paper, The Concentration Profits Relationship and Anti-Trust (undated and unpublished, but attached) Weiss identifies ten main variants on oligopoly pricing models from Edgeworth and Pareto through Chamberlin, Bain, Sweezy, Von Neumann and Stigler to MacLaren, Asch, George, Kamerschen and others.

Weiss is quite clear on the problems of testing the data available on concentration and pricing.

These include (a) inter-industry comparisons and inter-industry competition, as between cane and beet sugar; (b) non-competing sub-products, as in various distinct drugs in the pharmaceutical industry; (c) foreign trade, which can qualify the results from national census concentration data; (d) the index used in US census data, which only include the top four, top eight and top twenty firms in any given industry; (e) the problem of diversification, which may under-state the muscle of a particular firm in any one industry; (f) the problem of assessing true profits from the fact that assets are written up or down according to purchase price on second hand exchange; (g) the over-statement of profits in equity returns in slower growing enterprise with under-valued and older assets; (h) the problem of distinguishing the quality element and increased productivity in firms with higher wages from those with under-qualified labour, low productivity and high wages; (i) intangibles in so-called investment costs, arising from the art of accounting and the wide differences which such artistry can introduce whether or not the accountant is helping management dodge the taxman; (j) the problem of distinguishing scale economy effects from effects of concentration; (k) the time period of the evaluation, including irrelevant short-run effects; (l) the quality of management and the sheer efficiency factor in high profits at given prices.(38)

Summing these up gives at least twelve factors which could qualify the results. Weiss in fact suggests particular ways of isolating undue influence for each factor in his detailed. But there is some force to his claim that "in view of the consistent effect of all these errors (special factors) to lessen the correlation between concentration and profits and their almost consistent tendency to bias the observed relationship towards zero, we can be pretty sure that if any positive correlation does appear there is something there and it is under-stated."(39)

As already indicated, of the 29 studies which Weiss surveyed in his study reported in 1972, 28 found a significant correlation between profits and concentration. In his 1974 study he surveyed 43 studies and found significant correlations in 35

(38) L.W. Weiss, *ibid*, pp 18-29

(39) L.W. Weiss, *ibid*, p. 29

of them. In other words, only eight of the studies, or less than a fifth, found no correlation between concentration and profits. Against this, 16 studies found either qualified significance, or non-significance for either some of the time periods which they considered, or some of the concentration ratios used (eight, twenty etc). This means that only half the studies found an unqualified significant correlation.(40)

The survey nonetheless remains itself highly significant. Weiss criticizes some of the crude methodology in the non-significant studies, with some reason. But some of these also relate to the period of the Second World War when a less significant relationship between profits and concentration could be expected, since government contracting on a major scale was on similar profit terms for most firms, and gave both a price and profit umbrella to virtually all contractors. Also, the studies are highly unequal in the time period considered. Some of those with non-significant results consider only two years, and Korean war years, for instance, give the same kind of unrepresentative result as the Second World War period. By contrast, some of the qualified results as summarised above qualify the significant correlations for only two or three years over a fifteen year span in which significant correlations predominate. Taking these qualifications in conjunction with Weiss's own dozen factors which would tend to reduce correlation, the results of the survey are highly impressive.

They are not definitive. Nor are they in themselves the basis for policy on inflation. For one thing, the assumption that high concentration and profits reflect high price-making power is itself subject to qualification.

Nonetheless, when taken in conjunction with the previous analysis of meso-economic power and price-making they indicate that the Competition Directorate of the EEC, the Anti-Trust authorities in the United States, the British Monopolies Commission and government prices policies in general are sticking their fingers in the dyke against the flood of the big league firms and their price-profit policies.

This is especially true if account is taken of the fact that in many cases declared profits understate true profits through the simple expedient of transfer pricing. In other words, the multinational companies in the meso-economic sector can largely declare what profits they choose to declare to the

(40) L.W. Weiss, *ibid*, pp 27 to 54. The data ranged over a period of forty years (from the 1930's to the most recent available data), and covered three countries (United States, Britain and Japan). The increased concentration over this period in Britain and Japan would tend to raise the significant results over time.

taxman in the relatively high tax countries in the European Community. It is not so much that they are transfer pricing between EEC countries, since the intra-Community tax differentials are small, but transfer pricing from the Community through tax havens to where they want to use the funds concerned in their global expansion.

Such outwards syphoning of funds through transfer pricing of course takes the form of the multinational in an EEC country charging itself a high import price on goods traded into the Community from a non-EEC subsidiary. This fictitious price deals a triple blow to the Community country concerned: (i) it inflates the import bill over and above what it would have been, without increasing the use-value of the imports; (ii) it raises the price at which products are sold on the Community market to either the final consumer or purchasing firms, and (iii) it decreases the tax revenue to the national government inasmuch as the higher and fictitious price of the inflated import is entered as a cost by the company in its tax returns to the national revenue authority.(41)

Ironically, neither economic nor monetary union in the Community will do anything to offset this inflationary effect so long as the union does not extend to the tax havens and labour havens in Europe and the Third World in which the multinationals operate. Also, no amount of simple opening of the books of the companies will reveal the scale of transfer pricing so long as the member states of the Community lack competitive public enterprise operating in the same industries and services, against which they can assess cost and profit schedules directly.(42) Even with competitive public enterprise, which permits more direct government leverage on management, it may well be necessary to open the books to unions in the companies concerned to countervail the concealment which much professional management will be tempted to employ in protecting itself against private multinational enterprise in the meso-economic sector.

One thing is certain. Modern competition between the meso and micro economic sectors is highly unequal. Therefore competition policies which assume a basic long run equality are unfounded. To the extent which they oppose selective state intervention to assist firms challenged by meso-economic leaders they will simply be reinforcing the meso-economic trend at multinational level in many cases. To the extent that they oppose new public enterprise and

(41) See further Wayland Kennet, Larry Whitty and Stuart Holland, Sovereignty and Multinational Companies, Fabian Tract, 1971.

(42) Cf. Stuart Holland, The State as Entrepreneur, (ed) 1972, chapter 1.

public accountability in the meso-economic sector in member states they will be decreasing their own power to gain information on cost, profit and price schedules in the leading firms in the Community economy. It is this case for the penetration of meso-economic secrecy and the harnessing of meso-economic power under social control which lies behind the present Labour government's Industry Bill in Britain.(43)

Such a change of direction may be more than some weak hearts in the Commission can contemplate. But in practice they have a simple choice. Either they try to harness the tide of meso-economic power in the public interest, or try to turn it back in the name of a now mythical lost world of equal competition. If they try the latter, they will do well to get off as lightly as Canute, who knew what he was doing and retreated soaked rather than drowned.

Stuart Holland
University of Sussex
Brighton
England

15 February 1975

(43) For the rationale behind Labour's current industrial policy of a National Enterprise Board, Planning Agreements and union access to the information on which such agreements are bargained see further Stuart Holland, Meso-Economics, New Public Enterprise and Economic Planning, in Annals of Public and Cooperative Economy (Annales de l'economie publique, sociale et cooperative) no 2, April-June 1974.

See further also The Labour Party, Labour's Programme 1973; ibid, The National Enterprise Board, 1973; Department of Industry, The Regeneration of British Industry, August 1974, and HMSO, Industry Bill, January 1975.

**Recommendations: Market Structures, Prices and
Meso-Economic Power**

Stuart Holland

The price mechanism lies at the heart of the competitive process. But information on costs, profits, terms of competition, economic structure and performance over time are admitted as necessary conditions for the operation of Community policies both in and outside the area of competition itself: i.e. industrial policy, regional policy, agricultural policy, science and technology, trade, economics and financial policy etc.

Hitherto, Community policy on the price mechanism has stayed within the conventional wisdom in assuming basically equal conditions for competition in industry, agriculture, trade etc. This has been the orthodoxy of micro-economic structures to which national and Community policies on fiscal and monetary policy have been wedded. Much of the current analysis of the conditions for economic and monetary union in the Community are based implicitly on such equal competition premises.

Our analysis has drawn attention to the increasingly unequal competition between meso-economic and micro-economic enterprise. Meso-economic enterprise is not simply multinational in character, in contrast with the mainly national character of micro-economic enterprise. Its main characteristic lies in the extent to which big business in the Community and abroad now spans the gap between micro-economic firms, which register little quantitative impact through single or joint action on macro-economic aggregates, and macro-economic aggregates such as the price level, investment, location, innovation, and trade.

In short, meso-economic enterprise now registers a significant single or joint impact on macro-economic aggregates and policy both in member countries and in the Community as a whole - where the same meso-economic enterprise operates through direct investment, output, prices, jobs and trade in more than one Community country. If the market power of such enterprise is not admitted at the Community level, Commission policies will not be adapted to the new conditions of unequal competition which now have mainly divorced the conventional synthesis of micro and macro policies.

In other words, those Commission policies which are directly or indirectly concerned with the price mechanism must seek to re-establish conditions in which member states either jointly or in some cases through the Commission can re-establish transparency on the behaviour of both meso and micro-economic enterprise. But they also must seek to establish, for the first time, appropriate policy conditions in which the public authorities can countervail the private power of meso-economic enterprise.

This demands both new information and new criteria for the pursuit of national and Community policies.

1. INFORMATION

1.1. New information on market structures, prices and economic power should be established on a rolling annual basis.

1.2. Such information should be focussed on the meso-economic enterprises which can provide a maximum of forward data through a minimum number of firms.

1.3. To provide the new bridge between macro and micro-economic data it should be disaggregated by the main categories of growth and distribution: (1) structural; (2) social; (3) spatial [i.e. inter-sectoral, inter-class and inter-regional.]

1.4. Common accounting categories for such new information should be established by agreement between the member states of the Community.

1.5. The Commission should collate and compute such new micro- and meso-economic data in relation to its macro-economic forecasts on medium-term economic policy.

1.6. Advance information from meso-economic firms should constitute the main element of forward projection on the grounds that such leading firms now broadly determine the price, investment, innovation, job and location patterns of the bulk of enterprise for whom they are pace-makers.

1.7. National and Community input-output projections can be dynamised on an ex ante basis through filling the upper half of sectoral (industry) boxes with advance information from the 1 to 2 per cent of firms which now command half industrial output.

1.8. Such advance information collated and projected by the Commission should provide the basis for joint policies in the meso-economic sector by national governments on conventional international lines such as established in the working of the Medium-Term Economic Policy Committee.

1.9. On prices, especial attention should be paid to the multinational trade of meso-economic firms between their own subsidiaries both in and outside the Community (with powers to require not only advance notification of price increases by broad category, but also highly disaggregated price data on a selective basis where prima facie suspicion of transfer pricing emerges from the import/export ratios of subsidiary trade).

1.10 Analysis of price changes on an inter-temporal basis (rolling annual information from meso-economic firms) should focus on (1) meso-micro 'umbrella' effects in relation to different cost structures between the meso and micro sectors;

(2) meso-economic 'no entry' and 'elimination' price changes as barriers to entry in new markets; (3) speculative price changes in commodities, where the scarcity factor is aggravated by lack of buffer stocks etc.

1.11. Inter-sectoral information (the structural dimension of the three main factors in distribution) should include not only (1) the broad industry, agricultural and service categories, but also (2) further disaggregation by main sectoral sub-categories and (3) a distinction between the social and private composition of expenditure by broad category and sub-categories.

1.12. An interrelation of the sectoral-structural information and the social-spatial information from meso-economic enterprise as the basis for complementary resource allocation (1) between capital accumulation and wages; (2) profits, interest and dividends; (3) volume and nature of job creation and (4) the regional-urban profile of location of new investment, income and employment.

2. PRICING AND COMPETITION POLICY

2.1. A new policy initiative to admit the rise of meso-economic power and the qualification of orthodox pricing and competition policy based on unequal versus equal competition.

2.2. Emphasis on the divergence of private and social costs which has arisen through the rise of meso-economic power, and the conflict for management between the public and private interest.

2.3. Specification of the nature of the price-umbrella effect and the extent to which orthodox competition policy can result in upwards price leadership by meso-economic enterprise to protect higher cost micro-economic firms.

2.4. Admission that mergers prevention in specific cases in the meso-economic sector is not a sufficient condition to prevent unequal competition between the meso and micro sectors in general, and may have to be complemented by mergers promotion between micro-economic firms (cf recommendations on industrial policy).

2.5. Closer scrutiny of stable or lowered prices in the general product range of meso-economic firms, especially against a rising price trend, as prima facie indication of 'no entry' or 'elimination' pricing, and direct enquiry and use of industry price matrix analysis to determine indirect inter-temporal and direct intra-industry effects.

2.6. Establishment of right of scrutiny of disaggregated import and export prices from and to subsidiaries of multinational companies on a selective basis as part of the wider information framework

and as a basis for evaluating transfer pricing.

2.7. Use of the forward information on pricing by meso-economic firms on a computerised and matrix basis to relate pricing rigidity to the phase of the business trade cycle, and enable the public authorities to evaluate the extent to which the reversed price sequence of the conventional trade cycle model is frustrating sustained expansion through inflationary pressure.

2.8. Time limits on exclusive dealing contracts and on the periods of patents and licences, with the aim of a general reduction in the life period of patents to prevent monopoly rent effects with (1) a general distinction between meso-economic and micro-economic enterprise and (2) admission of inter-sectoral (structural) differences in the innovation and production cycle in different industries, with (3) a 15 year general patent.

2.9. The endorsement of flexible patent and dealing on a discretionary basis of 2.8 (1) and (2) above by public authorities as a means of re-establishing equality of competition between the meso and micro economic sectors; i.e. longer patents than the reduced general maximum for micro-economic firms, and the concession of exclusive dealing contracts between micro-economic firms which are challenging the meso-economic sector.

2.10 A new innovation-advertising code which should be obligatory for meso-economic enterprise and indicative for micro-economic enterprise with (1) publicisation by the firm of the new process or product innovation involved relative to (2) their own previous products or process innovations [thereby partly equalising the conditions of meso-micro competition and countervailing planned obsolescence as a factor in meso-economic concentration.]

2.11 Concerted Community negotiation with non-EEC countries for the publication of company accounts, with recommendation of specific criteria which would be of joint interest to governments, thereby overcoming the situation whereby governments in some countries cannot evaluate even the basic properties of cost, and tax declarations, R and D scheduling etc by leading companies.

2.12 Community endorsement of a new principle of prima facie accountability as the basis for a new Competition Code, whereby the general onus of proof of competitive practices would lie with enterprises in the meso-economic sector: in other words it would be expected that competitive pricing and consumer responsiveness would not only be done but be seen to be done; micro-economic enterprise by contrast would in general be expected to be subject to the consumer sovereignty constraints of the market - whether individuals, or other firms in the meso and micro sectors.

3. INDUSTRY, TECHNOLOGY AND TRADE

3.1. Admission that the rise of meso-economic power and producer sovereignty has qualified the assumed coincidence of private and social benefits in the old competitive orthodoxies, and that the questions of public or social cost-benefit analysis now concern the heartland of the competitive process in industry rather than marginal aspects of the industrial system.

3.2. Recognition that according to the competition rules of the Rome Treaty, abuse of competition in industry has a direct bearing on European integration only inasmuch as it enters into trade between countries, which neglects (1) the meso-economic inequality of competition in multinational versus national micro-economic trade, and (2) the differences in the trade impact of qualitatively different sectors of industry.

3.3. Cognizance of the fact that much of the pressure on public enterprise in the Community to date has concerned basic industry and service industry sectors which have little direct or indirect impact on Community trade under conditions of unequal competition: i.e. coal, gas, electricity, rail and road transport, post office and telecommunications, public infrastructure in social overhead capital etc.

3.4. Allowance that pressure to ensure national openness to competitive bidding for supply in such public sector basic service industries reflects the implicit assumption that the public authorities are protecting unequal competition on a national basis while in practice many of the supplier firms from other countries are meso-economic unequal partners relative to micro-economic enterprise, and frequently bid on a joint monopoly basis for contracts either at the national or Community level.

3.5. Endorsement of the limits to public purchasing as a countervailance to private joint monopoly save on a basis of improved information procedures on the cost and profit structures of the meso-economic enterprise in both the private and public sectors - where the latter are in manufacturing industry - and the need for general Community exchange of information on the behaviour or socially competitive profile of leading meso-economic companies on the lines of the information exchange in 1.4 to 1.8 above.

3.6. Admission of the increased attention of several member governments to the case for competitive public enterprise as a means of re-introducing conditions for more equal competition in national economic policy (IDI in France, SNI in Belgium, IRI in Italy, NEB in Britain) and recognition of the legitimate interests of national governments in such use of new public enterprise - whatever the practical obstacles in the short-term - as a means of overcoming the divorce between private and social benefits at the heart of the competitive process (partly as a function of the divorce of micro enterprise from

equal competitive bidding for public contracts through the rise of meso-economic power).

3.7. Endorsement of the new national policies for re-structuring micro-economic enterprise on a secular basis, as accelerated by the crisis for micro-economic firms in the current cyclical recession, and as illustrated by the activities of such para-governmental agencies as GEPI in Italy, with admission of the extent to which such policies reflect intervention by the public authorities to equalise the terms of competition between the meso- and micro-economic sectors.

3.8. Explicit admission of the fact that technology is not a 'free gift' either from public R & D under-writing of research in the private sector, or from some technological heaven through whose divine inspiration technical progress drops like manna on a random basis. Thereby recognition that while technical progress may be pioneered by small micro-economic firms or individuals, it is increasingly dependent on meso-economic firms for actual innovation. In effect, technology is no longer a 'free good' available to all, but is an 'expensive good' in actual innovation, increasing the inequality between micro and meso-economic sectors and justifying selective national and Community policies on a discriminatory basis to equalise the terms of technological progress.

3.9. Advocacy by the Commission of a new objective of 'social technology' as part of the strategy of devising a new social model of development: e.g. the use of advanced technology in the military field for new peaceful and civilian applications of technology, i.e. advanced engineering techniques in the health equipment or transport safety field such as pioneered by some trades unions without commercial application in the UK.

3.10 Endorsement of the practice of tripartite negotiation of the forward planning of public and private sector companies by unions, government and management in Community countries on the lines of the Planning Agreements system in Britain, which were modelled in part on the Contrats de Progrès, Contrats de Programme and Contrattazione Programmata practices in Belgium, France and Italy respectively.

3.11 Recommended application of such a tripartite process of social negotiation of the main objectives of strategic enterprise in the public and private meso-economic sector to existing nationalised industry, where the role of trades unions is almost exclusively limited to negotiation of wages and working conditions, rather than the role of enterprise in the economic and social system as a whole.

3.12 Community advocacy of such new dimensions to industrial policy at the international level as a countervailance of the general philosophy of GATT which is based on the principle of harmonious self-

adjustment of private micro-economic and public macro-economic interests through 'equal' international competition undistorted by tariffs and modified by Keynesian exchange rate changes: i.e. an introduction of the meso-economic and multi-national dimension to Community negotiation at the international level (corroborating the findings of the Church congressional hearings on multi-national companies etc).

4. SOCIAL, REGIONAL AND AGRICULTURAL POLICY

4.1. Explicit recognition of the extent to which the free movement of labour in the Community is subject to spatial inelasticities which reflect the unwillingness of the unemployed to migrate to other regions and forsake the home, the land and everything they love in exchange for higher earnings in other countries.

4.2. Relation of opposition to increased volume of intra-Community labour migration to the opposition of adult population to the private criteria for the location of plant by management whose own main location criteria are the social dislocation of their own family and professional lives by peripheral location patterns.

4.3. Admission that not all enterprise is equally mobile between regions and locations: in other words, the liberalisation of capital which is a basic principle of the Rome Treaty has amounted to a liberalisation of financial capital (portfolio investment) rather than investment capital (direct investment); but such capital mobility is limited in any case by geological or geographical factors - mining, basic service industries (mainly in the public sector) which are location tied or specific, and agriculture (geographically specific). In short, only modern manufacturing and head office services tend to fit the capital mobility assumptions of the liberalisation model of the Rome Treaty.

4.4. Allowance that within modern manufacturing and head office services, it is mainly the meso-economic, multi-company, multi-national, multi-management enterprise which can organise an effective location in peripheral areas of the Community and that (1) such companies in the meso-economic sector generally have the least need of public money to facilitate peripheral locations; (2) micro-economic firms have the greatest difficulty in securing market inputs for them as satellite suppliers on a local basis (following the increasing internalisation of scale economies with the rise of meso-economic power); (3) the reduction of the force of regionally differentiated fiscal policies as an incentive to 'growth pôle' or 'growth centre' development because of such a divorce of meso and micro economic structure.

4.5. That public money for regional incentives

in the meso-economic sector tends to distort further the conditions of unequal meso-micro competition, while such money in the micro-sector tends to equalise it. Therefore the recommendation that such public money for regional location granted in the meso-economic sector should be conditional on revealed need, negotiated on a Planning Agreements type basis.

4.6. That the Community should consider the case for a new location policy in regional development based on the general principle that divergences between private and social costs at the regional level reflect on the imbalanced employment of resources at the Community level (with higher social overhead capital costs in congested urban areas and regions reflected through to higher private costs of production which are transmitted through to higher prices on an inflationary basis).

4.7. That the most effective administrative method for harnessing modern and viable enterprise to the development of less developed regions in the Community lies in a locational control policy for meso-economic enterprise in the EEC as a whole (whether Community nationals or foreign based multinationals) and that (1) specific location requirements in specified problem regions and areas could be determined for such meso-economic enterprise with (2) meso-micro linkage designed to make a reality of the aims of growth pole and growth centre policy devolved to the national level.

4.8. Admission that the relation between agricultural, manufacturing and services development is a multi-dimensional feature of any development policy for the problem regions of the Community and that such policy should distinguish between meso and micro economic agricultural producers or larger scale capitalist farming and smaller scale peasant production (meso and micro economic agriculture).

4.9. Recognition that generalised price support policies by product as in the current Common Agricultural Policy neglect this meso-micro distinction and therefore tend to give abnormal profits or a policy 'rent' to meso-economic large scale producers: (1) such rent is not always re-entered into the further modernisation of agriculture but is invested in non-agricultural activities; (2) such rent cumulatively imbalances and disequilibrates the competitive capacity of smaller micro-economic enterprise which, through forms of land tenure as well as lack of capitalist production methods and criteria, cannot compete effectively with the meso-economic sector.

4.10 Cognizance of the fact that the hold of meso-economic power in the agricultural sector - with its regional implications - is not simply a factor of production as such, but also of the

oligopsonistic hold of meso-economic producers on the wholesale purchasers of agricultural produce; the vertical integration of meso-economic producers in their own wholesaling and processing of food products; the control of their own transport and wholesale outlets with distribution to either wholesalers or retailers, etc.

4.11 Admission of the fact that cooperatives and public intervention in the agriculture market are in part an attempt, however implicit, to re-establish equal competition in the unequal competitive process between meso and micro-economic agricultural producers and to re-integrate the separate stages of production and distribution under private meso-economic power between (1) producers; (2) processors and manufacturers of food products; (3) wholesalers and (4) retailers.

4.12 Recommendation of a selective price support policy as a counter-inflation instrument through the Common Agricultural Policy which seeks to tackle the inflationary food cost problem at source through (1) a general lowering of the price support level in real terms for meso-economic agricultural producers to eliminate the element of 'rent' which results from high general CAP support prices; (2) a sustained high price support policy for micro-economic agricultural producers on a social benefit basis; (3) a planned move towards a production grants rather than price support policy on the socio-economic basis that the increasing urban population of the Community cannot indefinitely afford to pay up to a third of its income for food' to support meso and micro economic farmers on a fictitiously equal basis.

5. ECONOMIC AND FINANCIAL POLICY

5.1. An admission in Community economic and financial policy that the indirect incentives to meso-economic enterprise through exchange rate changes, interest rate changes and tax changes no longer bite effectively in the meso-economic and multinational enterprise which now dominates more than half Community trade.

5.2. Recognition of the extent to which the rise of the meso-economic sector has qualified the macro-micro synthesis of the conventional wisdom and made imperative increased attention to the behaviour of his business in the private multinational sector and the national public sector as a condition of effective economic and financial policy.

5.3. Priority at the Community level for the establishment of new meso-economic accounting on the lines of section 1 as a complement to macro-economic forecasting of the kind hitherto undertaken by the Medium-Term Economic Policy Committee.

5.4. Attention to the inflationary financing implications of the rise of the Eurodollar and Euro-

bond markets, and recommendation of a policy at Community level establishing minimum and maximum interest rate levels on an annually adjusted basis for such Euromarket borrowing as a constraint on inflationary cost-push pricing by meso-economic enterprise with producer sovereignty.

5.5. Recommendation of increased credit accountability in the private meso-economic sector at the national policy making level relative to increased public credit accountability, in explicit admission of the social costs and benefits anticipated from general projects in social overhead capital and social expenditure. In effect, relative to a new model of social consumption and expenditure, a new framework for reasoning on the social impact of private credit and public credit.

5.6. A reversal of the 'negative tax push' inflation effect whereby big business in the private meso-economic sector tends to diminish effective taxation through more efficient exploitation of government money in the private sector: i.e. admission of the extent to which meso-economic and multinational enterprise is better able to organise maximum use of public money in the private sector through multi-company, multi-product and multi-plant transfers of costs and profits.

5.7. Inversely, less Community concern with the use of public money in the micro-sector, on social cost benefit and internal efficiency grounds, with admission of the extent to which such public money in the micro-sector tends to re-establish equal competition between the meso- and micro-economic league.

5.8. Community allowance that public sector borrowing requirements to establish more competitive conditions between the meso and micro economic sectors should be allowed on a discretionary basis between both the meso and micro sectors and the public and private sectors, with endorsement of the case that public finance of new public enterprise may be a necessary condition for equal competition in industries under meso-economic domination.

5.9. Recognition of the diminished effect of differentiated national monetary policies in a Euromarket borrowing market for the meso-economic sector, and the reduced impact of differentiated micro-economic monetary policies at national level in relation to influence on international or Community trade.

5.10 Allowance that economic union on monetary and fiscal policy may aggravate the dominance of meso-economic over micro-economic capital to the extent that meso-economic enterprise is already established on a multinational basis, and will be able to secure non-EEC finance and access to non-

EEC trade and tax havens on a scale and manner unavailable to micro-economic enterprise operating mainly in national EEC economies, with international EEC trade.

5.11 Admission of the fact that monetary union has already occurred for the meso-economic and multinational sector through the Eurobond and Euro-dollar markets, and that any elements of reducing exchange risk for the micro-economic sector through monetary integration will only partially qualify the general conditions of unequal competition between the meso and micro economic sectors.

5.12 Recommendation that the coming debate on the nature and terms of future economic and financial policy towards firms, industries, regions, labour migration and social classes should be negotiated at Community and national level on a tripartite basis between governments/EEC, unions/international unions and management/international management confederations on a complementary basis, extending both the principle of Planning Agreements and the joint international decision procedures of the Medium Term Economic Policy Committee and Council of Ministers.

European School
University of Sussex

25.x.1975

Document rédigé par R. Maldague

Document written by R. Maldague

Les finances publiques et l'inflation

LES FINANCES PUBLIQUES ET L'INFLATION

I. LES RESPONSABILITES DES FINANCES PUBLIQUES DANS L'INFLATION

Le problème peut être abordé sous plusieurs angles :

- augmentation des dépenses publiques ;
- évolution de la structure des dépenses publiques ;
- augmentation du prélèvement fiscal et parafiscal ;
- évolution de la structure de ce prélèvement ;
- évolution de l'écart entre dépenses et recettes.

1. Augmentation globale des dépenses publiques

La part des dépenses dans le P.I.B. s'est considérablement accrue au cours des dernières années, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après.

Tableau 1.- Part des dépenses dans le P.I.B. (à prix courants)

<u>Pays</u>	<u>1960</u>	<u>1965</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>
Allemagne	33.0	36.9	36.2	46.6
France	33.9	37.6	37.8	40.2
Italie	30.7	34.9	36.8	40.9
Pays-Bas	35.5	38.5	44.6	54.5
Belgique	29.8	32.4	37.6	45.2
Royaume-Uni			40.3	46.0
Irlande			32.9	45.8
Danemark			34.2	-

Source : C.E.E.

Même si les chiffres pour 1975 sont anormalement élevés compte tenu de la baisse quasi générale du P.N.B., la plupart des pays ont atteint des niveaux qui auraient été jugés inconcevables il y a quelques années à peine. Faut-il considérer cette poussée comme un des facteurs majeurs de l'inflation ou est-ce simplement un moyen d'adaptation des finances publiques à un contexte inflationniste dont les causes principales sont ailleurs ?

Il semble que même si l'on fait abstraction de l'écart croissant entre dépenses et recettes (dont il sera question plus loin) et de son financement, le gonflement des dépenses de l'Etat à un rythme qui dépasse très largement le progrès du P.N.B. réel a eu des effets inflationnistes, spécialement pendant la période de haute conjoncture 1969-1973, dans la mesure, assez évidente, où la hauteur des dépenses accentue les excès de la demande.

2. Evolution de la structure des dépenses publiques

2.1. Tableau 2.- Poids des différents types de dépenses publiques dans le P.I.B. en % (prix courants)

	Consommation				Investissements				Transfert			
	1960	1965	1970	1975	1960	1965	1970	1975	1960	1965	1970	1975
Allemagne	13,6	15,2	15,9	20,1	3,1	4,4	4,3	4,1	14,3	14,9	15,0	22,4
France	12,9	12,6	12,4	12,7	2,3	3,3	3,4	3,3	15,7	18,5	18,5	24,4
Italie	12,1	14,1	12,8	13,7	3,1	2,6	2,3	3,1	11,5	15,1	16,2	24,1
Pays-Bas	13,7	15,6	16,4	18,3	4,2	4,7	4,5	4,1	11,6	14,8	19,0	32,1
Belgique	12,8	13,1	13,6	16,3	1,9	2,5	3,4	3,3	11,0	12,3	14,1	25,5
Royaume-Uni	16,8	17,1	18,2	21,9				4,6				19,7
Irlande	12,1	13,2	14,0	18,2				5,3				22,3
Danemark	12,7	15,4	20,2	24,9				5,2				-

Source : C.C.E.

2.2. Malgré les divergences entre pays, on constate que la part de la consommation publique dans le P.I.B. a crû sensiblement dans toute la Communauté, sauf en France et en Italie.

Cette augmentation de la part de la consommation publique a été généralement de pair avec une augmentation de l'emploi dans les administrations publiques.

Il n'est pas exclu que, employeur le plus important dans les différents pays, l'Etat puisse jouer un rôle décisif dans le processus de propagation d'une inflation par les coûts.

"L'argument le plus désobligeant en la matière consiste à déclarer que les gains de productivité du secteur public sont les plus faibles de tous, alors même que les rémunérations des fonctionnaires publics finissent, à qualification égale, par s'aligner sur celles des travailleurs et employés du secteur privé.

"Le problème est pourtant beaucoup plus compliqué que cela, notamment parce que les gains de productivité du secteur public n'ont pas d'incidences directes sur le niveau des prix à la consommation. Les biens et services produits par les administrations publiques ont en effet un prix de marché nul,

"puisqu'ils ne font pas l'objet d'échanges individuels. Leur coût social, représenté par le montant des impôts à payer pour un volume donné de biens et services publics, peut par contre varier et refléter ainsi la productivité du secteur public. Mais la répercussion de progrès de ce genre sur le marché privé des biens et services, seul lieu où se mesure l'inflation, est loin d'être immédiate ou assurée.

"Le plus élémentaire, à cet égard, est de considérer que la productivité du secteur public est incorporée à celle du secteur privé. La construction d'une autoroute conduira, par exemple, à diminuer les frais de transport des industries établies dans son voisinage. Toutefois, si les transporteurs ne modifient pas leurs tarifs, les avantages du projet en ce qui regarde le niveau des prix seront largement neutralisés.

"Bref, le problème de la responsabilité du secteur public en matière d'inflation par les coûts est loin d'être simple, d'abord parce qu'il est difficile de mesurer l'accroissement de la productivité de nombreux services publics, ensuite parce qu'il est encore plus malaisé d'en analyser les répercussions sur le marché privé des biens et services. Un vaste champ d'investigations reste ouvert en ces matières." (1)

Des simulations faites à l'aide du modèle macroéconomique RENA pour la préparation du Plan belge 1976-1980 font apparaître qu'une diminution ou une accélération relative de la consommation publique (accroissement de 4 % en volume par an ou de 6 % par rapport à une projection de référence de 5 % l'an) aurait un effet tout-à-fait marginal sur les prix de la consommation privée (2).

(1) "L'inflation : un labyrinthe sans issue ?" Société Générale de Belgique, Service des études économiques, 1975, p. 19;

(2) Bureau du Plan, "Les Options du Plan 1976-1980", Etude complémentaire : Effets de modifications des rythmes de progression de la consommation publique et des transferts de l'Etat aux ménages, 9 avril 1974.

- 2.3. En ce qui concerne les investissements, les évolutions sont très peu homogènes entre pays. Elles ont toutefois un point commun : de 1970 à 1975, la part des investissements publics a diminué, sauf en Italie où elle était particulièrement faible au départ. Ceci traduit un phénomène inquiétant.

Le poids des politiques de lutte contre la surchauffe a tendance à se déplacer de plus en plus vers la politique budgétaire, et pratiquement vers les investissements publics, compte tenu de la rigidité relative des autres types de dépense.

Or, les travaux de préparation du Plan belge 1976-1980 ont fait apparaître que toutes autres choses restant égales, une progression plus rapide des investissements publics n'aurait probablement eu qu'une incidence tout-à-fait négligeable sur la hausse des prix (1).

Par contre, il est vraisemblable que le freinage des investissements publics, portant surtout sur les investissements culturels, a maintenu, voire aggravé certaines frustrations qualitatives qui entretiennent indirectement l'inflation (2).

- 2.4. En ce qui concerne les transferts, on observe dans tous les pays un rythme de progression plus élevé que celui des autres types de dépenses.

Cette évolution fait partie intégrante des politiques visant à réaliser une redistribution plus égalitaire des revenus et des richesses nationales.

On peut s'interroger également sur la contribution réelle de ces politiques à la réduction des inégalités et, dès lors, à la lutte contre l'inflation.

(1) Bureau du Plan, "Les Options du Plan 1976-1980", Etude complémentaire : Effets d'une amplification des investissements publics, 17 mars 1974.

(2) Voir notamment rapport intérimaire du groupe de travail, p. 10 et ss. Voir aussi M. ALBERT, "Marché commun et équipements collectifs" dans "Pour un modèle européen de développement" Venise 1972.

On reviendra dans un instant à ce problème, dans le cadre d'une réflexion plus précise sur les dépenses d'enseignement et de santé.

Mais un autre phénomène doit également être pris en compte.

"Dans le cas des transferts sociaux, il se pourrait aussi que les agents économiques établissent leurs plans de dépenses en tenant compte des transferts qu'ils doivent faire à l'Etat, mais sans prendre en considération les montants que les pouvoirs publics leur allouent par ailleurs. Un biais inflationniste non négligeable risque ainsi de s'introduire du côté des coûts, notamment lors des négociations de salaires. C'est en tout cas une des conclusions qui ressort d'une étude que l'O.C.D.E. a consacrée à l'analyse de la dépense (1) : "... il semble évident que l'alourdissement de la charge fiscale a stimulé les revendications en matière de revenus (...) et a ainsi contribué à préserver la part du secteur des particuliers dans les revenus "primaires". On ignore en revanche dans quelle mesure l'ampleur croissante des paiements de transferts (qui intéressent essentiellement les personnes âgées, malades ou en chômage) a tendu à atténuer les revendications pour un relèvement des salaires nominaux (...). Ces différentes questions sont au coeur du processus par lequel la résistance opposée aux tentatives faites pour détourner de la consommation privée "pure" (2) une fraction plus importante de la dépense est une source de pressions inflationnistes..."(3)

En tout cas, traduite en termes macroéconomiques, une progression accélérée des prestations de sécurité sociale a des effets inflatoires plus accusés qu'une augmentation des investissements publics ou de la consommation publique (4).

(1) L'évolution de la dépense dans les pays de l'O.C.D.E., 1960-1980, O.C.D.E., juillet 1972.

(2) La consommation privée "pure" est définie comme suit par l'O.C.D.E. : il s'agit de "la consommation qui n'est pas financée par des transferts reçus du secteur public au titre de la sécurité sociale et d'autres services sociaux" (ibid.p. 11).

(3) L'inflation : un labyrinthe sans issue, op. cit. p. 20.

(4) Bureau du Plan "Les Options du Plan 1976-1980", Etude complémentaire : Effets d'une progression accélérée des prestations de sécurité sociale, 20 mars 1974.

2.5. Si l'on considère plus en détail la structure des dépenses publiques, on observe que deux postes qui connaissent l'augmentation la plus sensible sont :

- l'enseignement, spécialement en Belgique et aux Pays-Bas ;
- les interventions sociales (y compris la santé publique) (1).

Ces deux rubriques présentent en fait un certain nombre de similitudes.

2.5.1. Dans l'enseignement et la santé, on se trouve dans deux secteurs des finances publiques que caractérisent une grande élasticité des dépenses au revenu, une forte proportion de main-d'oeuvre et une faible progression de la productivité.

Tant les dépenses d'enseignement que les programmes de garantie des ressources impliquent la fourniture d'un "bien d'utilité sociale", c'est-à-dire dont la société estime qu'il doit être assuré à titre universel, sur une plus grande échelle que si la décision était laissée à chaque individu.

Les uns et les autres s'efforcent d'agir sur la distribution des revenus dans la société ; les dépenses d'enseignement, en essayant d'agir sur l'égalité des chances ; les garanties de ressources sur le niveau de revenu des groupes sociaux vulnérables.

Tant les uns que les autres impliquent un certain transfert de la population active à la population inactive.

(1) - C.E. "Système d'indicateurs structurels", Bruxelles, juin 1975, p. 59 (tableau VI, 1).

- Travaux encore officieux du groupe de travail n° 2 du Comité de politique économique de l'O.C.D.E.

2.5.2. Parmi les facteurs qui sont à la base de l'augmentation de ces deux types de dépenses (et dans une large mesure de l'augmentation des dépenses publiques), le plus important est l'extension du champ couvert par les programmes (scolarisation et admissibilité au bénéfice des avantages sociaux). Elle expliquerait, en effet, la moitié de l'augmentation des dépenses d'enseignement et de garantie des ressources, l'autre moitié découlant du jeu combiné de l'évolution démographique et de la modification des prestations.

2.5.3. Dans quelle mesure cette évolution a pu contribuer à la réalisation des objectifs de la société. Bien sûr, il n'est possible de répondre à cette question qu'en schématisant très fort. Au total, il semble que des progrès importants aient été réalisés vers la réalisation de l'objectif de "l'assurance sociale", c'est-à-dire la couverture complète par l'assurance de base de toutes les personnes malades, sans travail ou âgées. En ce qui concerne l'enseignement, l'accroissement considérable de la scolarisation a dû contribuer à donner davantage de fluidité et une meilleure formation professionnelle à la population active.

En revanche, les progrès vers l'objectif consistant à réduire les inégalités de revenus et de chances (inégalités qui alimentent et entretiennent l'inflation) sont beaucoup moins évidents, comme l'indique la persistance d'un degré notable de pauvreté relative et d'inégalités sociales dans les résultats obtenus par l'enseignement.

3. L'augmentation du prélèvement fiscal et parafiscal

3.1. La part des recettes dans le P.I.B. a fortement augmenté durant la période sous rubrique.

Tableau 3.- Part des recettes dans le P.I.B. (à prix courants)

	<u>1960</u>	<u>1965</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>
Allemagne	36,3	36,5	38,4	42,0
France	34,4	38,0	38,2	40,1
Italie	30,3	31,7	34,0	34,4
Pays-Bas	34,2	37,7	44,9	52,0
Belgique	26,8	30,9	35,2	43,0
Royaume-Uni			42,4	40,0
Irlande			34,0	36,4
Danemark			41,7	

3.2. Dans quelle mesure cette augmentation du prélèvement a-t-elle ou non favorisé l'inflation ?

En d'autres termes, y a-t-il une "tax push inflation", une "inflation par la fiscalité" ? On entend par là l'impulsion qui serait donnée à l'inflation par les majorations d'impôts nécessaires pour financer l'augmentation des dépenses publiques, même si ces majorations sont suffisantes pour neutraliser tous les effets de la demande sur les prix.

Un tel mécanisme est logiquement possible si l'on admet qu'aux taux actuellement atteints par l'impôt, un alourdissement supplémentaire de la fiscalité provoque une tendance accrue à répercuter l'impôt sur le processus de détermination des salaires et/ou des prix.

Cette question a été étudiée par l'O.C.D.E. Ces études semblaient montrer que le rapport entre le taux de croissance de la fiscalité et celui de la consommation privée pure était très différent selon les pays.

Les auteurs de ces études ont cru pouvoir dégager une double conclusion. Une pression fiscale excessive sur la consommation privée pure pourrait provoquer des frictions sociales et/ou de l'inflation ; d'autre part, une fiscalité insuffisante

(et par suite des services sociaux insuffisants) pourrait aboutir au même résultat, cependant qu'entre les deux seuils les taux de croissance de l'impôt et de la consommation privée pure n'auraient pas d'effet important sur les salaires ou les prix.

En fait, l'existence d'un phénomène général d'inflation par la fiscalité reste très contestée, notamment sur la base de l'argument selon lequel les réactions aux diverses catégories d'impôts sont probablement très différentes.

4. La structure des recettes.

Malgré certaines différences entre pays, on peut constater (tableau 4) que la part des impôts directs et des cotisations sociales augmente sensiblement, tandis que la part des impôts indirects diminue.

Si l'on en croit les travaux préparatoires du plan belge 1976-1980, cette augmentation relative des impôts directs et des cotisations sociales et la diminution relative des impôts indirects constituent une combinaison assez idéale du point de vue de la lutte contre l'inflation (1).

(1) H. BOGAERT, T. de BIOLLEY, R. de FALLEUR, P. HUGÉ, "Un exemple d'utilisation du modèle économétrique du Bureau du Plan pour l'analyse d'alternatives de politiques fiscales", Recherches économiques de Louvain, volume 40, 1974, n° 4.

TABLEAU 4 : Importance relative (en %) des impôts directs, indirects et des cotisations sociales dans les Etats membres (total des Pouvoirs publics)

Pays	Année	Impôts directs	Impôts indirects	Cotisations sociales
Belgique	1960	29,0 %	43,8 %	27,2 %
	1974	38,5 %	30,5 %	31,0 %
Danemark	1960	45,9 %	48,2 %	5,9 %
	1973	58,1 %	39,3 %	2,6 %
Allemagne	1960	27,8 %	41,3 %	30,9 %
	1974	32,4 %	32,9 %	34,7 %
France	1960	18,2 %	48,2 %	33,6 %
	1974	20,7 %	37,0 %	42,3 %
Royaume-Uni	1960	39,6 %	47,4 %	13,0 %
	1974	42,6 %	39,9 %	17,5 %
Irlande	1960	21,4 %	73,7 %	4,9 %
	1974	29,9 %	58,7 %	11,4 %
Italie	1960	20,5 %	47,5 %	32,0 %
	1974	20,5 %	34,8 %	44,7 %
Luxembourg	1960	39,3 %	31,2 %	29,5 %
	1974	43,6 %	27,0 %	29,4 %
Pays-Bas	1960	40,6 %	32,7 %	26,7 %
	1974	36,3 %	24,7 %	39,0 %

5. L'équilibre entre recettes et dépenses

Si l'on rapproche les tableaux 1 et 3, on constate que l'écart entre dépenses et recettes s'est creusé au fil du temps pour la plupart des pays membres.

Le problème est de savoir par quelle voie les différents pays ont procédé au financement de ce déficit et dans quelle mesure l'augmentation de cet écart n'a pas injecté dans le système économique des moyens financiers additionnels à effets inflatoires.

S'il est vrai que, comme semblent l'établir les travaux préparatoires du Plan belge 1976-1980, le moyen le plus efficace d'agir sur l'inflation à travers les finances publiques est de restaurer l'équilibre des finances publiques (que ce soit par ajustement des dépenses ou des recettes) (1), il est vrai que la politique inverse a eu aussi l'effet inverse le moins indéniable.

x
x x

Au total, on peut tenter de résumer comme suit l'impact des finances publiques sur l'inflation des 10 dernières années.

L'expansion des dépenses publiques, à un rythme imprévisible jusqu'ici peu, a très certainement contribué à favoriser les excès de la demande. Les essais de freinage, au total assez marginaux, ont surtout porté sur les investissements publics, ce qui a maintenu, voire aggravé certaines frustrations qualitatives, indirectement sources d'inflation. Par ailleurs, la forte progression des dépenses publiques provient largement des programmes de garantie des ressources et d'éducation qui, au total, ont peu contribué à réduire les inégalités de chances et de revenus.

Il est malaisé de déterminer si l'augmentation parallèle de la fiscalité a eu globalement un effet de "tax push inflation". En principe, l'augmentation relative du poids des impôts directs et des cotisations sociales et la diminution relative des impôts indirects

(1) Bureau du Plan : "Les Options du Plan 1976-1980", Etude complémentaire : Répercussions d'une épargne accrue des pouvoirs publics, 10 mai 1974.

ont dû exercer un effet moins inflatoire qu'une structure fiscale où les impôts indirects auraient pris une part plus importante. On notera toutefois que l'augmentation des cotisations sociales, parallèle à l'augmentation des transferts sociaux a diminué l'effet de redistribution de la sécurité sociale.

Enfin, l'écart entre dépenses et recettes, en se creusant progressivement, a sans doute contribué le plus certainement à attiser les pressions inflationnistes.

II. RECOMMANDATIONS POUR L'AVENIR

1. Dans la plupart des pays membres, la marge de manoeuvre dans les finances publiques est devenue extrêmement mince, voire nulle.

Les conflits entre affectations inéluctables ou souhaitables risquent d'être d'autant plus aigus que

- les taux de croissance risquent d'être plus faibles à l'avenir ;
 - le renchérissement du pétrole pourrait, selon les estimations de l'O.C.D.E., représenter un prélèvement supérieur à 2 1/2 % du P.I.B. ;
 - selon les mêmes estimations, l'augmentation des investissements consacrés aux ressources énergétiques intérieures absorberait une proportion de 1 à 1 1/2 du P.I.B. en 1985 ;
 - l'augmentation des dépenses de lutte contre la pollution est estimée à 1 % du P.I.B. sur l'ensemble de la période 1970-1980.
2. Comment, dès lors, dans un tel cadre, faire la place aux nouvelles dépenses indispensables à la mise en place du nouveau modèle de développement, surtout dans les pays où le prélèvement fiscal et parafiscal a atteint la cote d'alerte ?

En fait, le dilemme est le suivant :

E. 14.

- ou bien laisser s'aggraver l'impasse entre dépenses et recettes et donc financer les nouvelles dépenses par l'inflation ;
- ou bien "freiner" l'augmentation des dépenses, freinage qui, compte tenu de l'expérience, portera surtout sur les investissements collectifs et sur les dépenses nouvelles indispensables à la réorientation du développement ;
- ou enfin tenter de recouvrer progressivement la maîtrise des finances publiques.

Ceci impliquerait notamment :

- . un réexamen des secteurs des dépenses en très forte expansion (éducation et garantie des ressources) ;
- . une meilleure intégration des dépenses publiques dans le Plan et notamment une liaison plus étroite entre Plan et budget pour les dépenses les plus essentielles ;
- . un réexamen des modalités du prélèvement fiscal et para-fiscal, spécialement en ce qui concerne les non-taxations.

3. Les projections de dépenses faites par l'O.C.D.E. à l'horizon 1985 dans plusieurs hypothèses, dans le domaine de l'éducation et de la garantie des ressources, font ressortir l'importance des choix qui doivent être opérés dans ces deux domaines. En effet, dans l'hypothèse la plus généreuse, c'est-à-dire la plus coûteuse, la proportion du P.I.B. consacrée à ces deux secteurs augmenterait de moitié, passant de 14 % à plus de 21 % en douze ou treize ans.

Face aux contraintes financières rappelées sub 1, une augmentation d'une telle ampleur serait tout-à-fait irréalisable.

On est, dès lors, tenté de se demander dans quelle mesure un renversement de la tendance passée (1) tendant à accroître l'inter-

(1)

	Part du P.I.B.		Elasticité des dépenses par rapport au P.I.B.
	1961-63	1971-73	
- Enseignement	3,9	5,3	1,34
- Garantie des ress.	6,8	8,7	1,43
- Dépenses publ. tot.	29,5	36,3	1,24

Source : O.C.D.E.

vention de l'Etat dans ces deux secteurs pourrait constituer une solution partielle, en introduisant une sorte de "discipline du marché". Bien que fréquemment formulées, ces tentatives de "reprivatisation" ne semblent guère acceptables sur une grande échelle, dans la mesure où les individus ne consacreront probablement pas à l'enseignement et à la prévoyance sociale autant de ressources que la société en général ne l'estime souhaitable ou nécessaire.

D'autre part, un élargissement du rôle du secteur privé dans ces domaines pourrait aller à l'encontre d'un des objectifs implicites (et, on l'a vu, insuffisamment réalisés) de ces programmes : la réduction des inégalités.

Ceci ne veut pas dire qu'il faille exclure pour autant toute "privatisation" dans le domaine des garanties de ressources. On peut, par exemple, admettre qu'il convient de laisser au secteur privé les systèmes de retraite complémentaire prévoyant le versement de prestations liées aux revenus d'activité et venant s'ajouter à une pension de base organisée par le secteur public.

4. Il est clair qu'à l'intérieur même des deux secteurs considérés, les arbitrages entre objectifs seront de plus en plus nécessaires.

Quelques ordres de grandeur approximatifs calculés par l'O.C.D.E. peuvent aider à en mesurer l'importance. L'abaissement de l'âge minimal de la pension nécessiterait un accroissement de 1 1/2 de la part du P.I.B. Avec les mêmes ressources, on pourrait augmenter d'environ 40 % le montant des prestations de retraite (pour atteindre un niveau égal à 1/3 des rémunérations moyennes).

Une amélioration semblable de 40 % des allocations familiales par personne (0,4 % du P.I.B.) pourrait coûter deux fois plus qu'une scolarisation quasi complète au niveau de l'enseignement pré-primaire.

Porter les prestations de chômage à un niveau égal à 70 % des rémunérations moyennes coûterait sans doute moitié moins qu'un programme complet d'éducation récurrente.

5. Parallèlement à cet effort visant à retrouver la maîtrise des principaux secteurs qui ont été à la base de l'expansion des dépenses publiques au cours des dernières années, il convient d'établir une meilleure liaison entre budget et Plan.

a) D'abord, meilleure intégration des finances publiques dans les projections centrales.

Il y a, croyons-nous, un danger réel à ne faire porter l'engagement officiel du gouvernement dans le cadre du Plan que sur les équipements collectifs (comme c'est le cas dans certains pays membres), ceux-ci n'étant eux-mêmes encadrés que par une projection très générale des finances publiques.

Le risqué est en effet réel que, sous la pression des administrations "sectorielles" et des instances de consultation, les normes du Plan en matière d'équipements collectifs pèchent par excès d'ambition. Dès lors, les administrations budgétaires peuvent avoir le sentiment de se voir forcer la main lors des discussions relatives à l'élaboration du Plan et être tentées, en cours de route, de ramener les engagements effectifs à un niveau jugé par elles plus réaliste.

Cette situation malsaine existerait moins si lors de l'établissement du Plan, les autres dépenses faisaient l'objet d'un examen aussi attentif, c'est-à-dire si l'on profitait de l'occasion pour mettre à jour une prévision à moyen terme des finances publiques cohérente avec les projections centrales, et destinée à encadrer effectivement les budgets annuels, même si une petite partie seulement de cette projection faisait l'objet d'engagements officiels.

b) Cet effort doit aller de pair avec une plus grande sélectivité dans la mise en oeuvre du caractère "impératif" du Plan pour les pouvoirs publics.

Les efforts faits dans le passé dans plusieurs pays membres pour donner au programme de dépenses publiques et plus spécialement à son volet investissements publics un caractère impératif, ont souvent péché par exhaustivité.

Faute de priorités nettes et d'une marge de manoeuvre suffisante les amputations physiques imposées en cours de route, soit par la hausse des prix, soit dans le cadre de la modulation conjoncturelle, par ailleurs nécessaire et prévue au Plan, ont été opérées "à la proportionnelle", ce qui, d'une certaine façon, est la négation même d'une planification basée sur de réelles priorités.

Par ailleurs, l'expérience prouve que même si le Plan définit certaines priorités bien établies, celles-ci risquent de rester théoriques si elles ne s'étendent pas aux dépenses de fonctionnement liées aux investissements concernés et à l'ensemble des conditions institutionnelles réglementaires, etc..., sans lesquelles l'investissement projeté ne peut se réaliser selon le plan établi.

L'effort envisagé pour rendre les programmes d'investissements publics à la fois plus sélectifs, plus précis et plus souples - et d'ailleurs entrepris avec plus ou moins de succès pour le 6e Plan français 1971-1975 et pour le 4e Plan belge 1976-1980 - peut se résumer comme suit :

- fixation d'un taux annuel moyen minimum de croissance des investissements publics. Ce taux est susceptible de modulation conjoncturelle, mais doit être respecté sur l'ensemble de la période quinquennale ;
- à l'intérieur de ce taux global, fixation d'enveloppes par grandes fonctions, conformément aux priorités retenues pour les différents types d'investissements ; c'est ainsi que, pour la préparation du plan belge 1976-1980, priorité a été donnée aux investissements à caractère principalement social (lutte contre la pollution, équipements sociaux et hospitaliers, logement, urbanisme et rénovation urbaine, etc...), qui doivent représenter 50 % au moins de l'ensemble de l'enveloppe ;

- définition dans le Plan lui-même de quelques programmes détaillés ("déclarations de priorités") correspondant aux principaux objectifs prioritaires, tant au niveau régional que national et couvrant à la fois les dépenses d'investissements et les dépenses de fonctionnement indispensables ; ces programmes devraient être réalisés quels que soient par ailleurs les aléas économiques et financiers ;
 - la marge qui subsisterait au-delà des déclarations de priorités dans chaque enveloppe par fonction, serait concrétisée d'année en année dans les budgets conformément, il va de soi, aux objectifs du Plan.
6. Au moment où le prélèvement fiscal et parafiscal a atteint dans plusieurs pays un niveau qu'il sera de plus en plus difficile de dépasser, il s'imposerait particulièrement de reconsidérer les règles de la non-taxation. En effet, cette non-taxation atteint dans la plupart des pays une importance considérable. Par exemple, en Belgique, on l'estime en 1970 pour les personnes physiques à 40 milliards, soit 1/7 des recettes fiscales de l'exercice (1), soit d'une certaine façon le budget le plus important immédiatement après celui de l'Education nationale et de la Dette publique.

Divers inconvénients sont attachés à ce système :

- d'abord, le système est dégressif, en ce sens que l'avantage découlant de la non-taxation croît en même temps que le revenu net imposable ;
- il est aussi un instrument non sélectif de nivellement des revenus, instrument d'ailleurs très coûteux ;
- enfin, il manque absolument de transparence.

(1) M. FRANCK, "Non-taxation, budget des réductions d'impôts et réforme fiscale", Bulletin de documentation du Ministère des Finances, sept.-oct. 1975.

Il est plus malaisé de disposer d'informations similaires quant à la taxation des sociétés. Il n'est toutefois pas inutile de noter que les subventions aux entreprises ont évolué comme suit en Belgique par rapport à l'impôt des sociétés :

	<u>1965</u>	<u>1970</u>	<u>1974</u>
	(en milliards F.)		
Subventions	9,7	17,0	24,5
Impôts des sociétés	17,0	30,9	65,2

Document rédigé par H. Markmann
Document written by H. Markmann

Un nouveau système de négociation entre l'Etat et
les partenaires sociaux

UN NOUVEAU SYSTEME DE NEGOCIATION ENTRE L'ETAT ET LES
PARTENAIRES SOCIAUX

1. Pour discuter et décider valablement sur les institutions et procédures d'un système de négociation ou même de simple dialogue entre l'Etat et les partenaires sociaux (syndicats et organisations d'employeurs), il faut que soit clarifiée au préalable la question de savoir quel système de planification économique doit être réalisé.

A mon avis, la planification ne peut être qu'indicative en ce sens qu'elle fixe le cadre à l'intérieur duquel les agents économiques prennent librement leurs décisions.

Toutefois, là où il existe des difficultés graves ou des évolutions manifestement indésirables que l'on ne peut pas (ou ne veut pas) surmonter ou corriger par des décisions décentralisées, le dirigisme de l'Etat dans des domaines spécifiques doit également être admis. Cette constatation s'applique principalement au domaine des investissements privés, lorsqu'il s'agit de mener une politique structurelle active, volontariste et prospective (sur le plan régional et sectoriel), sans laquelle une politique de croissance axée sur le plein emploi et tenant compte des impératifs d'une juste répartition n'est pas possible.

Une planification centrale de l'Etat n'est pas compatible avec la démocratie parlementaire en tant que forme de gouvernement de sociétés pluralistes.

Ces principes déterminent les rapports entre l'Etat et les groupes sociaux en tant qu'agents dans le processus économique et social.

2. Le problème consiste essentiellement à créer la confiance, d'abord entre les représentants des groupes sociaux, et ensuite entre ceux-ci et les organes de l'Etat, en particulier l'exécutif bureaucratique.

Il importe ensuite d'amener les deux forces - les partenaires sociaux et les organes de l'Etat que sont le Parlement et l'administration - à coopérer et à procéder à la coordination, sans empiéter sur les domaines dans lesquels s'exerce respectivement leur autonomie.

3. Un modus operandi entre les forces en présence ne peut être réalisé que s'il existe un consensus fondamental sur le maintien et l'organisation de l'économie de marché à vocation sociale. Ceci ne signifie pas le maintien pur et simple du système actuel dont les faiblesses et les imperfections sont manifestes. Il faut au contraire qu'il y ait ouverture à des réformes allant dans le sens d'une plus grande liberté et d'une plus grande justice sociale.

4. C'est finalement le Parlement qui décide sur les valeurs fondamentales et le système d'options qui sont à la base de toutes les négociations. Il respectera les opinions des citoyens telles qu'elles s'expriment non seulement dans les élections, mais également à l'intérieur des groupes sociaux. Mais il se conformera toujours aux intérêts et aux besoins de la majorité des citoyens.

5. Tous les groupes doivent pouvoir disposer à égalité d'un maximum d'informations. Faute d'une telle base, il ne saurait y avoir de négociations, en particulier sur des problèmes aussi délicats que la répartition des revenus et des patrimoines.

6. Les groupes sociaux sont associés, en fonction de leur sphère d'activité et de leur compétence politique, à la formation de l'opinion et de la volonté politique.

Un rôle particulier revient à cet égard aux syndicats, en tant qu'une des forces décisives dans la société de l'économie. En Europe ils sont plus que de simples machines à revendiquer des augmentations de salaires ou de quelconques organisations de sécurité sociale. Dans la société définie au point 1, les syndicats ont une double fonction : ils sont à la fois une force agissante

et un facteur d'ordre. Ils ne sont pas "un parti de remplacement" tendant à la création d'un "Etat syndical". Ils ne sont pas non plus un instrument de mobilisation dans la lutte des classes selon la doctrine de Lénine.

Les syndicats sont au contraire des éléments moteurs de la démocratisation et de l'humanisation de la société et du monde du travail. Ils favorisent le processus d'intégration des travailleurs dans l'économie et la société. C'est d'ailleurs par là qu'ils justifient leur prétention de représenter les intérêts de tous les travailleurs.

7. Les syndicats doivent, de par la nature des choses et s'ils veulent être fidèles à eux-mêmes, être des partenaires incommodes non seulement pour les employeurs, mais également pour l'Etat. Ils doivent s'employer pour la modification du statu quo et mettre en question le pouvoir établi dans l'économie comme dans la société.

Ainsi les rapports sont-ils plus difficiles avec les syndicats qu'avec les organisations d'employeurs qui ont une affinité naturelle pour le statu quo et le pouvoir. L'Etat doit en tenir compte, en faisant éventuellement preuve de beaucoup de patience, tout en restant ferme s'il s'agit de préserver ou d'améliorer l'intérêt général.

8. Toutes les négociations doivent être menées dans le but et avec la volonté d'aboutir à un consensus ou à un compromis. Des décisions prises à la majorité ne mènent à rien du fait qu'elles affectent directement l'autonomie d'un des partenaires. L'obligation d'aboutir à un consensus ou à un compromis peut rendre les négociations très laborieuses et longues, mais elle protège la structure globale contre la désintégration et l'effondrement.

9. L'objet des négociations est un système de données macro-économiques et macro-sociales élaboré par l'Etat sous forme d'une comptabilité nationale

complétée par des indicateurs sociaux qui constituent l'élément qualitatif. Ce système de données a le caractère d'une projection d'objectifs à moyen terme (environ 5 ans) qui est constamment mise à jour.

10. Les partenaires sociaux discutent les plans cadres et les projections d'objectifs au sein d'un Conseil économique et social (C.E.S.). Celui-ci n'est qu'un organe consultatif doté d'un pouvoir d'initiative limité. Les organes de l'Etat ne font pas partie du Conseil économique et social en raison de la séparation des pouvoirs dans l'Etat et afin de préserver l'indépendance de la décision politique.

L'institutionnalisation des négociations est nécessaire pour que les intérêts en jeu soient obligés de s'exprimer ouvertement. Elle doit exclure qu'une influence illégitime ne soit exercée sur le processus de prise des décisions politiques.

11. La "comptabilité nationale" (National Account, Nationalbudget) est établie en fonction de l'objectif qui consiste à assurer une croissance économique axée sur le plein-emploi et à réaliser une juste répartition des revenus et des patrimoines. Une politique structurelle cohérente, prospective et volontariste au niveau des régions et des secteurs ainsi qu'une politique autonome de l'emploi sont les principaux instruments sur l'utilisation desquels l'Etat doit s'entendre avec les partenaires sociaux.

Cette "comptabilité nationale", en tant que plan cadre pour l'ensemble de l'économie, et le programme d'aménagement des structures et du marché de l'emploi, lient les pouvoirs publics. Les partenaires sociaux, avec la collaboration active desquels le plan cadre a été réalisé, s'engagent à n'en pas saboter la réalisation.

12. La politique des salaires et des conventions collectives revêt, tant sur le plan économique que social, une haute importance. Elle doit être maintenue aussi souple que possible afin que les salaires puissent s'adapter aux situations concrètes.

Toutefois, les disparités dans l'échelle des salaires ne doivent pas atteindre une ampleur qui ferait éclater la solidarité des travailleurs; à moins qu'on ne parvienne à concevoir et réaliser durablement une politique des salaires "solidaire" du type suédois.

En matière de salaires, les parties aux conventions collectives concluent au plus haut niveau des accords cadres relativement ouverts, qui sont ensuite complétés dans les entreprises particulières en fonction de la situation.

13. Les membres des organisations sociales doivent admettre que leurs instances centrales doivent pouvoir disposer d'une grande compétence dans la conduite des négociations. Toutefois, ceci ne doit pas porter atteinte à l'obligation de légitimation et au contrôle démocratique des dirigeants par les dirigés. Une perte de confiance à la base serait funeste. Elle provoquerait, en effet, des réactions irrationnelles.

Les groupes d'intérêts particuliers occupant une position puissante doivent être disciplinés lorsqu'ils n'observent pas dans les conflits d'intérêts les règles du jeu généralement reconnues, et perturbent le consensus fondamental.

14. Un conseil indépendant d'experts (Sachverständigenrat, Royal Commission) examine a posteriori les résultats de la politique suivie et la mesure dans laquelle les objectifs ont été réalisés. Ce conseil a le droit d'adresser des recommandations aux partenaires dans les négociations. Il peut ainsi influencer sur le comportement des participants, mais doit cependant tenir compte des situations parfois difficiles dans lesquelles se trouvent les intéressés et s'abstenir le plus possible de porter des jugements ex cathedra.

15. La connaissance des faits et problèmes doit être améliorée au sein des parlements, ce qui implique tout d'abord que les partis politiques se montrent plus exigeants dans le choix des candidats. Les services scientifiques dont disposent les parlementaires doivent être améliorés.

16. Dans ce système de négociations, il ne s'agit pas de brouiller les idéologies et les intérêts. La lutte pour la réalisation des grands objectifs de la société continue, mais elle doit être menée dans le respect de règles qui excluent l'anéantissement de l'adversaire.

Le changement des comportements traditionnels est une oeuvre de longue haleine. Il ne peut être accéléré grâce à des artifices ou à des pressions. Le moyen le plus sûr d'y parvenir est de s'habituer progressivement à la discussion permanente des problèmes autour d'une table ronde, à partir de faits éprouvés et reconnus.

17. La crise qui s'est déclenchée dans tous les pays présente la chance que les responsables prêteront davantage d'attention aux idées nouvelles et non conventionnelles. Cela aussi peut contribuer à des changements de comportements. Mais il n'y a pas place pour des stratégies de conflit visant à faire table rase après avoir provoqué délibérément une aggravation de la crise.

La participation des travailleurs et de leurs représentants aux processus de décision sur le lieu de travail, dans les entreprises et dans l'économie signifie co-responsabilités. Elle offre des chances de succès également pour des stratégies de stabilisation à court terme. Elle est plus efficace que tous les modèles technocratiques, si subtils soient-ils.

II. Rapport intérimaire (1)

(1) Pour ne pas encombrer le présent fascicule, les versions anglaise et allemande du rapport intérimaire ne sont pas reproduites ici.

COMMISSION
DES
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

- Infla 22 -

II/294/75-F
final

Direction générale
des affaires économiques et
financières

Bruxelles, le 18 juillet 1975

Groupe d'études "Problèmes de l'inflation"

Rapport intérimaire du Groupe
à la Commission

PREFACE

1. Le présent rapport a été élaboré par un groupe d'experts indépendants réuni par la Commission et présidé par Monsieur R. MALDAGUE, Commissaire au Plan en Belgique (la liste des membres du Groupe se trouve à la fin de cette préface).
2. Le rapport intérimaire n'a d'autre but que de dégager les principaux éléments d'une approche structurelle de l'inflation. Ces éléments, d'ailleurs tant sociaux et politiques qu'économiques, sont complexes et malaisés à saisir. Aussi, le rapport final qui sera soumis à la Commission à la fin de cette année approfondira tant l'analyse du phénomène que les recommandations proposées.
3. Les structures économiques, sociales et politiques des Etats membres présentent - faut-il le rappeler - des différences importantes. Aussi, l'analyse et les recommandations proposées ne doivent pas être appliquées sans nuances à tous les pays membres.
4. Le rapport met essentiellement l'accent sur les problèmes intérieurs de l'inflation. On se souviendra à ce propos qu'une série d'aspects extérieurs ont été traités dans le Rapport du groupe de réflexion "Union économique et monétaire 1980" qui comporte également des propositions concrètes en ces domaines.
5. Le document a été transmis le 28.7.1975 à la Commission.

Liste des membres du GroupePrésident :

R. MALDAGUE - Commissaire au Plan, Bruxelles

Membres :

F. ARCHIBUGI - Directeur au "Centro di studi e piani economici", Roma

J. DELORS - Professeur associé à l'Université de Paris-Dauphine, Paris

D. DOLMAN - Membre du Parlement néerlandais, Den Haag

St. HOLLAND - Lecturer in Economics, The University of Sussex, Brighton

H. MARKMANN - Directeur de "Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des D.G.B.", Düsseldorf

Secrétariat de la Commission :

G. SPERANZA

E. SAMBACH

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
<u>INTRODUCTION</u>	1
<u>Première partie : Les causes de l'inflation</u>	5
<u>A. Une nouvelle économie</u>	5
I. L'émergence de la meso-économie	5
II. L'accroissement des rigidités	7
a) La résistance à la baisse des prix des firmes leaders	7
b) Les relations entre productivité, rémunérations et prix entre secteurs	8
c) La rigidité du secteur du commerce	9
III. Le fonctionnement des marchés des facteurs de production	10
a) La main-d'oeuvre	10
b) Les capitaux financiers	13
<u>B. Une nouvelle dynamique sociale</u>	16
I. Un modèle de consommation inflationniste	16
II. Insatisfaction et "détournement" des revendications qualitatives	16
III. Changements dans l'affectation du produit et la structure des revenus	17
IV. Croissance des liquidités internes	20
<u>C. Parcellisation des décisions et faiblesse de l'arbitrage politique</u>	21
I. Exacerbation des tensions sociales	21
II. Parcellisation des décisions	22
a) Tendances à la décentralisation	22
b) Tendances au corporatisme	22
III. La faiblesse de l'arbitrage politique	23

<u>Seconde partie : Recommandations</u>	26
A. <u>Réaliser un arbitrage politique cohérent et conscient</u>	27
B. <u>Contrôle de la puissance économique et concurrence</u>	29
C. <u>Concevoir et organiser un nouveau "modèle" de croissance</u>	30
I. Préoccupation accrue pour les facteurs qualitatifs	31
II. Réaffectation progressive du produit national	31
III. Politique de l'emploi	34
IV. Politique régionale	36
V. La stratégie du changement	36
D. <u>Un nouveau cadre pour la négociation et la décision</u>	37
I. Une autre manière de compter et de raisonner	37
II. Clarifier et préciser les arbitrages à partir de tableaux de référence	39
III. Information de l'opinion publique	40
 <u>CONCLUSIONS</u>	 42

INTRODUCTION

1. L'inflation est devenue un phénomène dramatique.

Au plan national elle favorise les spéculations économiques, renforce les positions de rente et conduit à une répartition plus injuste des fruits de l'expansion, spécialement lorsque certains groupes sociaux (notamment les non actifs) ne bénéficient pas de mécanismes d'adaptation de tous leurs revenus directs et indirects à la hausse du coût de la vie.

Elle déforme en permanence l'échelle de mesure des calculs économiques et affecte les possibilités des agents privés et publics d'organiser rationnellement leur activité. L'inflation contribue ainsi à une allocation moins économique des facteurs de production.

L'épargne délaissant les investissements à long terme se dirige vers des placements de refuge (métaux précieux, terrains, etc.) ou bien garde une forme liquide afin de permettre à leurs titulaires de parer à toute éventualité.

Par l'effet du laxisme monétaire et des coûts d'intérêt négatifs, l'inflation modifie les conditions de financement et les critères de choix des investissements et entraîne de ce fait, soit un gaspillage des ressources, soit une perte du potentiel de croissance ainsi qu'une augmentation du chômage structurel.

Enfin, la mise en oeuvre de mesures anti-inflationnistes trop unilatérales a créé des distorsions importantes amenant souvent les pouvoirs publics à sacrifier des projets de réformes structurelles et de services collectifs.

Au total, elle met en cause le développement vers une société plus égalitaire, elle exacerbe les tensions sociales et les réactions corporatistes de défense de privilèges acquis; elle ronge ainsi la démocratie.

Au plan européen, la diversité des taux d'inflation et le caractère spécifiquement national de la réplique font courir à la Communauté économique européenne d'énormes risques de désintégration, aggravés d'ailleurs par les conditions présentes de la concurrence internationale et la politique du

"chacun pour soi" de certains pays membres, qui incite d'autres à privilégier leurs relations bilatérales avec les Etats-Unis. De telles évolutions rendront une riposte communautaire à l'inflation encore plus improbable.

2. Sans doute, l'accélération brutale de l'inflation au cours des 8 dernières années est-elle due partiellement à un "malheureux" concours de circonstances. Essor conjoncturel particulièrement vif dans tous les pays industrialisés, accompagné d'une forte inflation tant par les coûts que par la demande; explosion des prix des matières premières, due à la fois à la surchauffe et à des facteurs contingents, telle l'utilisation du pétrole comme arme dans un conflit politique; phase aigüe dans les désordres du système monétaire international.

Mais l'explication n'est que partielle. En fait, ces accélérations à la fois conjoncturelles et accidentelles se greffent sur une inflation structurelle qui prend racine dans les changements profonds intervenus sur le plan économique, social et politique au cours des 20 dernières années.

3. Ces changements seront analysés plus en détail dans la première partie du rapport consacrée aux causes de l'inflation. Mais il importe dès à présent de mesurer leur ampleur.

Il y a 40 ans, Lord KEYNES définissait les axes principaux d'une nouvelle politique économique, basée sur le principe que, si les pouvoirs publics interviennent en réglant la dépense privée et publique, les mécanismes des prix et de la concurrence permettraient de porter l'offre au niveau du plein-emploi, sans inflation.

Depuis lors, les conditions économiques générales se sont considérablement modifiées. La généralisation des politiques de réglage de la demande des politiques de plein-emploi et de "welfare state" a introduit d'importants changements dans la structure de l'offre, de la concurrence et du commerce extérieur, ainsi que dans la composition des dépenses tant publiques que privées.

Entretemps, nos économies ont connu, entre la micro et la macroéconomie un développement accéléré et une influence croissante de grandes firmes très puissantes qu'on qualifiera désormais dans ce rapport de "secteur meso-

économique". Les réactions de ce secteur à une régulation de la demande globale, par les pouvoirs publics sont différentes de celles d'une économie largement atomisée. La concurrence s'est profondément transformée et se déroule dans des dimensions différentes.

La combinaison, depuis la fin des années 60, d'un investissement stagnant, d'une augmentation du chômage et d'une inflation persistante montre que la seule régulation de la demande globale selon la pensée keynesienne n'est plus adaptée à la réalité meso-économique.

L'apparition de ces phénomènes nouveaux rend nécessaire des compléments à l'approche keynesienne.

Au total, plusieurs hypothèses sur lesquelles était basée l'intégration européenne se sont donc profondément modifiées.

On se souviendra d'ailleurs que le rapport du "Comité Spaak" (1956) qui précédait le Traité de Rome, soulignait que d'importantes asymétries et inégalités pouvaient résulter de la libéralisation du commerce extérieur et des facteurs de production, avertissement repris dix ans plus tard dans le premier programme de politique économique à moyen terme de la Communauté.

Or, si aujourd'hui la Communauté a réalisé l'essentiel de la libéralisation du commerce extérieur et de la main-d'oeuvre, les interventions envisagées en matière de politique structurelle, régionale et sociale sont restées très en deçà des espérances.

4. Phénomène grave, l'inflation structurelle ne peut donc être dissociée de son contexte économique, social et politique. C'est ainsi que certaines mesures, très positives sur le plan social, telles que celles en faveur d'une meilleure garantie de l'emploi, de l'aide aux agriculteurs, des réductions de disparité de revenus, etc., ont pu contribuer à l'accroissement de la pression inflationniste, faute de politiques cohérentes tendant à la réalisation d'une croissance plus équilibrée.

5. Deux possibilités s'offrent aux gouvernements pour maîtriser l'inflation :

- soit accepter les phases de récession et de dépression découlant de

l'emploi draconien et trop exclusif des instruments classiques de la politique économique, c'est-à-dire la généralisation du "stop and go" ;

- soit procéder à une série de réformes et actions plus profondes visant au meilleur fonctionnement de nos mécanismes économiques, sociaux et politiques.

Pour pouvoir enrayer l'inflation, les pratiques du "stop and go" devraient être de plus en plus fréquentes et généralisées, comportant un coût humain et économique de moins en moins tolérable et un gaspillage accru de ressources. Faute de pouvoir garantir le plein-emploi, la meilleure allocation possible de ressources, le profit nécessaire aux investissements, les mesures visant la seule restriction de la demande seront de plus en plus contradictoires avec les objectifs affichés par nos pouvoirs publics prévoyant l'amélioration de la qualité de la vie, le développement des services collectifs, la lutte contre les inégalités, la promotion des libertés individuelles, une participation et une intégration sociale plus poussées....

Les citoyens ne pourront supporter longtemps ces contradictions et dès lors, si on n'opte pas pour des réformes profondes, le risque est grand que nos sociétés démocratiques évoluent vers des formes autoritaires plus ou moins larvées.

PREMIERE PARTIE : LES CAUSES DE L'INFLATION

6. L'inflation actuelle et les troubles économiques qui l'entourent (notamment de chômage et de croissance) ne peuvent plus être expliqués uniquement en évoquant l'un ou l'autre facteur particulier comme le désordre du système monétaire international, l'augmentation des prix des matières premières ou les revendications salariales.

L'inflation actuelle et les difficultés qui l'accompagnent ne sont plus une phase passagère dans un cycle conjoncturel traditionnel, mais la traduction de phénomènes plus profonds. C'est pourquoi l'analyse du groupe porte essentiellement sur les causes structurelles de l'inflation. Une prise de conscience au niveau politique de ces causes structurelles paraît d'autant plus importante et urgente que, sans une action sur ces causes profondes, il ne paraît guère possible de revenir durablement à une évolution de la croissance, de l'emploi et des prix, telle que nos sociétés l'ont connue au cours des deux décennies antérieures.

A. UNE NOUVELLE ECONOMIE

I. L'EMERGENCE DE LA MESO-ECONOMIE

7. Les politiques de régulation globale de l'économie sont fondées, en particulier, sur l'hypothèse d'une formation concurrentielle des prix et sur la flexibilité de l'offre et de la demande en fonction de l'environnement monétaire et financier et des perspectives des mouvements de prix. C'est compter sans l'émergence, entre le niveau macroéconomique de l'action des pouvoirs publics et le niveau microéconomique des petites et moyennes entreprises, d'un secteur "meso-économique" dont les modalités de fonctionnement échappent au schéma qui vient d'être décrit.

Par secteur meso-économique, on entend la multiplication et le développement d'entreprises monopolistiques multinationales, dont le comportement est tout différent de celui des entreprises nationales à petite échelle du modèle concurrentiel de la microéconomie.

La structure de la concurrence s'est ainsi transformée en un nouveau dualisme entre grandes et petites entreprises (entreprises meso et microéconomiques).

Les chiffres suivants illustrent l'importance de ce pouvoir meso-économique :

- . en Grande-Bretagne, moins d'un pourcent des entreprises réalisent la moitié de la production et du commerce extérieur du pays. 100 entreprises contrôlent la moitié de la production industrielle, 75 entreprises la moitié des exportations directes et 31 entreprises 40 % des exportations directes.
- . en France, la part du chiffre d'affaires réalisé par les quatre premières entreprises de chacun des secteurs suivants était en 1969 supérieure à la moitié du chiffre d'affaires global du secteur : métallurgie (82 %), extraction et préparation de métaux divers (80 %), sidérurgie (77 %), construction aéronautique (65 %), production de métaux non ferreux (60 %), industrie des corps gras (54 %), caoutchouc et amiante (52 %).
- . en Allemagne, environ 2,5 % des entreprises du secteur industriel ont réalisé en 1968 plus de la moitié de tout son chiffre d'affaires.

Selon toute évidence, les firmes meso-économiques continuent à augmenter leur part de marché et ceci, malgré des politiques nationales et communautaires en faveur de structures concurrentielles.

Il en va de même des exportations des secteurs concernés. Une partie importante de leurs transactions est, en effet, composée simplement de produits échangés entre filiales nationales. Cette "internalisation" croissante du commerce extérieur a d'ailleurs contribué à énerver l'efficacité des variations des taux de change.

La naissance de cette nouvelle puissance n'est pas une conspiration contre l'intérêt public; elle découle naturellement des économies d'échelle et des impératifs de la spécialisation.

II. L'ACCROISSEMENT DES RIGIDITES

a) La résistance à la baisse des prix des firmes leaders

8. Ce phénomène découle directement du précédent. Il existe, en effet, une corrélation entre la taille de l'entreprise et son pouvoir de fixer ses prix à un niveau relativement élevé et de réaliser ainsi des profits considérables.

Dans le cas des grandes entreprises, la souveraineté du consommateur se transforme plutôt en une souveraineté du producteur, qui peut "imposer" les prix. Les grandes firmes fixent leurs prix généralement en fonction des prix des entreprises marginales. Il en résulte une sorte de "price umbrella" pour les petites entreprises que les grandes firmes ou les pouvoirs publics entendent maintenir sur le marché. Cette politique permet de maintenir sur le marché des concurrents de tailles très différentes et procure aux entreprises plus rentables des positions de rente qui conditionnent leur expansion et leur puissance ultérieure.

Cette technique de "price umbrella" est également pratiquée entre pays par les échanges entre les filiales des entreprises multinationales, c'est-à-dire à l'aide de la technique de "transfer pricing". Ces firmes peuvent aggraver l'inflation en élevant presque impunément les prix d'importation en provenance de leurs filiales étrangères.

La pratique du "price umbrella" découle notamment de l'effet "pervers" des politiques de concurrence qui favorisent l'augmentation des prix au lieu de les freiner, et ceci dans la mesure où les grandes entreprises fixent leurs prix à un niveau qui permet le maintien d'un certain nombre de concurrents sur le marché (ce qui est un objectif de la politique de concurrence).

Cette pratique a des effets inflationnistes à plusieurs égards :

- elle crée un alignement permanent des prix vers le haut ;
- elle ralentit le processus de modernisation de l'appareil de production et réduit ainsi les possibilités ultérieures de réduction des prix.

Cette analyse ne signifie pas que la concurrence a disparu. En réalité, on assiste simultanément à des compétitions entre firmes pour s'assurer une part plus grande du marché national ou international, et à des ententes diverses tendant à limiter les effets de la concurrence et à renforcer le pouvoir des firmes. Car les motivations des grandes entreprises sont plus complexes que ne le laissent entendre les théories économiques couramment admises : elles visent la croissance de l'activité autant que la rentabilité de l'exploitation, la sécurité des approvisionnements et des débouchés pour aboutir, en termes de pouvoir, à la plus grande autonomie possible.

b) Les relations entre productivité, rémunérations et prix entre secteurs

9. L'industrie s'est développée de façon rapide, mais inégale, tant sur le plan sectoriel que régional.

On constate ainsi de fortes différences de productivité entre secteurs et régions.

L'existence de gains de productivité différents entre les secteurs de l'économie n'est pas inflationniste en soi, du moment que les branches les plus productives transmettent une fraction importante des progrès qu'elles réalisent à leurs clients en abaissant leurs prix.

Toutefois, les secteurs où les gains de productivité sont les plus rapides ne diminuent guère leurs prix. En effet, les secteurs à forte productivité, souvent dominés par quelques firmes leaders, fixent souverainement leurs prix à un niveau sans rapport avec leur productivité, pour les raisons exposées sub a). Dès lors, la rémunération des facteurs de production dans ces branches va croître de façon importante. Compte tenu de la tendance générale à l'égalisation des salaires pour le même type de travail, ces hausses de rémunération se propagent vite à tous les secteurs de l'économie.

Les secteurs qui connaissent une croissance de productivité relativement peu élevée procèdent à des hausses de prix encore plus importantes, afin de pouvoir supporter ces rémunérations et sauvegarder leur existence.

Dès lors, la rémunération des facteurs de production occupés dans les différents secteurs d'activité croît de façon importante.

Au total, l'accroissement consécutif du niveau général des prix sera d'autant plus grand que les écarts de productivité auront été importants.

e) La rigidité du secteur du commerce

10. Les marges du secteur du commerce sont généralement telles que les mesures prises pour freiner les prix, notamment dans le secteur industriel, sont souvent annulées au niveau des prix à la consommation.

Ce phénomène est dû à plusieurs facteurs :

- les structures traditionnelles et vétustes d'une partie du secteur du commerce ;
- le remplacement progressif de la concurrence par les prix par une concurrence qui, au contraire, tend à augmenter les coûts et les prix, notamment :
 - . différenciation artificielle des produits, marchés, prix et services liés ;
 - . publicité massive, insistante et émotionnelle ;
 - . équipements de prestige et de "démonstration" ;
- la politique "de classes moyennes" pratiquée par de nombreux gouvernements;
- la faible élasticité de la demande par rapport aux prix sur beaucoup de marchés (manque de transparence des marchés, manque de temps de la part des consommateurs, spécialement par suite de l'augmentation du travail féminin) ;
- les exigences croissantes du consommateur quant au choix des variétés offertes, à la présentation des produits, leur spécialisation...; et plus généralement un phénomène caractéristique de la société de consommation qui tend à relativiser le rôle des prix par rapport aux satisfactions attendues de l'achat ou de la possession d'un objet ou de l'utilisation d'un service : prestige social, effet d'imitation ou bien de différenciation, extension du rôle de la mode ... ;
- les impératifs de la protection des consommateurs.

Le poids des marges de distribution dans la fixation des prix à la consommation peut être illustrée par le chiffre suivant : l'excédent brut d'ex-

exploitation du seul commerce est environ de l'ordre de la moitié de l'excédent brut d'exploitation de toute l'industrie (1). Dans certains pays, l'excédent du commerce est même plus élevé que celui de l'industrie (2).

Outre les facteurs invoqués ci-dessus, ceci tient notamment au fait que le commerce calcule souvent ses prix de vente en augmentant les prix d'achat d'un pourcentage déterminé. Dans tous les cas d'une demande inélastique par rapport aux prix, ceci revient à indexer les profits sur les prix d'achat. Ce phénomène joue essentiellement à la hausse, rarement à la baisse (c'est-à-dire pour répercuter une baisse des prix de production ou d'importation).

Par ailleurs, les effets de l'extension du commerce intégré sur les prix à la consommation sont souvent mitigés. Si, dans leur première phase d'extension, les grandes surfaces pratiquent souvent une politique de prix bas pour attirer la clientèle et pour éliminer de petits commerçants concurrentiels, ensuite elles relèvent souvent leurs prix, réalisant ainsi des rentes de situation. D'autre part, leurs techniques de vente et de promotion poussent souvent à la surconsommation.

III. FONCTIONNEMENT DES MARCHES DES FACTEURS DE PRODUCTION

a) La main-d'oeuvre

11. Le Traité de Rome prévoit la libre circulation des travailleurs dans la Communauté. Mais il est aujourd'hui largement démontré et reconnu qu'une migration géographique mal équilibrée entraîne des coûts sociaux et économiques importants qui alimentent l'inflation.

12. En général, les facteurs de rigidité de la main-d'oeuvre ne sont pas rationnellement appréhendés. Or, il s'agit ici d'un point tout à fait essentiel, qui explique largement certains comportements des pouvoirs publics.

(1) En 1970, ce rapport était en Allemagne : 41 %, aux Pays-Bas : 51 % et au Royaume-Uni : 58 %.

(2) En Italie, ce rapport était de 109 %.

Faute d'une connaissance suffisante des facteurs qui, tels que la mobilité, affectent le marché du travail, il est extrêmement délicat de porter un diagnostic rigoureux sur l'importance et la nocivité exactes des rigidités constatées. Ces rigidités sont souvent la conséquence d'un progrès social indiscutable que personne ne songerait à remettre en question, qu'il s'agisse des lois et accords sur la garantie de l'emploi (délais de préavis, obligation de prévenir les accidents et d'engager en temps utile les conversions nécessaires, indemnités de licenciement, par exemple), de l'amélioration des conditions de rémunération de chômage total, de l'organisation de possibilités de promotion à l'intérieur des entreprises, etc.

Il importe également d'apprécier, à leur juste valeur, les revendications visant au maintien d'un certain volume d'emploi dans les régions les moins favorisées de la Communauté, lorsque l'entreprise pilote d'une ville ou d'une collectivité annonce une réduction d'activité.

13. Cependant, il est impossible de renoncer à réaliser la meilleure allocation possible des ressources en main-d'oeuvre, compte tenu des objectifs sociaux et économiques que s'assigne la société. Or, de ce point de vue, si la politique active de l'emploi a permis d'obtenir des résultats très positifs depuis la dernière guerre, elle a montré ses limites, à des degrés divers selon les pays, à partir de 1965-1968. Actuellement les incitations pour créer un emploi sont souvent beaucoup plus faibles que les contraintes pesant sur les entreprises pour maintenir un emploi.

14. Parmi les principales distorsions, il faut insister notamment sur l'incapacité de certains groupes de s'insérer valablement sur le marché de travail. Cette situation se confirme pour les travailleurs handicapés ou les travailleurs étrangers privés de leur précédent emploi, mais prend aussi de l'importance pour les personnes âgées, les femmes en nombre toujours croissant qui désirent prendre ou reprendre une activité professionnelle après avoir élevé leurs jeunes enfants, les jeunes qui sortent de l'école sans un diplôme recherché ou sans une véritable qualification professionnelle. Il en est résulté une augmentation du chômage dit structurel, même pendant les périodes de forte croissance.

Alors même que des jeunes ou des femmes s'inscrivaient en nombre dans les services de l'emploi pour chercher un travail, les entreprises se plaignaient de manque de main-d'oeuvre qualifiée, d'où une surenchère salariale entre les firmes pour obtenir cette main-d'oeuvre. Il semble donc que les efforts faits pour développer la formation des adultes ne soient pas assez adaptés aux problèmes posés par le goulot d'étranglement de personnel qualifié. Cette distorsion est sans doute due à l'absence de prévisions chez les employeurs, au manque d'articulation entre les entreprises et les opportunités de formation. A cet égard, il faut dénoncer et déplorer une certaine facilité des chefs d'entreprise qui trouvent plus commode de débaucher de la main-d'oeuvre employée dans une autre entreprise plutôt que de coopérer à un programme rapide de formation de nouveaux travailleurs qualifiés.

Du côté des salariés eux-mêmes, et dans l'attente d'une étude plus approfondie de la mobilité, on peut toutefois souligner combien s'avère difficile, pour certains d'entre eux, toute opération de mobilité géographique : le problème ardu constitué par la vente du logement dont on est souvent propriétaire et l'acquisition d'un autre logement dans la nouvelle localité; l'incompatibilité de cette mobilité avec le travail professionnel du conjoint qui lui ne peut pas toujours suivre son époux ou son épouse; la perte de certains avantages indirects, encore que sur ce point les conventions collectives aient résolu un certain nombre de questions; l'insuffisance des infrastructures sociales (écoles, hôpitaux, possibilités de transport, etc.).

15. La politique de l'emploi n'a pas, au total, conféré au marché du travail le degré souhaitable de transparence, ni su créer les conditions d'une mobilité volontaire satisfaisante tant du point de vue social qu'économique. D'autres faits notables l'attestent comme l'absence d'un véritable marché pour le travail à temps partiel qui constituerait un facteur indéniable de souplesse pour l'adaptation continue de l'offre et de la demande; l'existence de marchés internes du travail dans un certain nombre de grandes entreprises ce qui diminue d'autant la fonction régulatrice du marché externe.

16. Ce constat critique n'implique nullement qu'il faille revenir sur certaines de ces situations qui sont d'ailleurs irréversibles. Il appelle cependant un réexamen complet des politiques de l'emploi qui tienne également compte des limites de la prévision à moyen et à long terme dans ce

domaine. En effet, s'il est possible de déceler des tendances et de les chiffrer par grandes catégories de métiers ou par niveaux de qualifications, il est pour l'instant imprudent d'entrer dans un trop grand détail par branches et par métiers, dans des sociétés fondées sur le libre comportement des agents économiques. Dans la pratique ces derniers acceptent, dans beaucoup de cas, des filières ne correspondant pas aux formations reçues. D'où la nécessité de revoir également, dans le sens d'un plus grand réalisme et d'une plus grande souplesse, les liaisons entre éducation et emploi.

b) Les capitaux financiers

17. L'affectation des capitaux connaît également d'importantes rigidités, bien que les capitaux financiers soient beaucoup plus mobiles que les hommes.

18. Les firmes leaders (firmes meso-économiques) ont aujourd'hui plus de possibilités de maintenir en basse conjoncture leurs marges bénéficiaires et leurs ventes (1); ainsi un clignotant important de l'économie classique ne fonctionne plus.

Leurs possibilités d'auto-financement se régularisant, elles font moins appel au marché des capitaux et renforcent son étroitesse. Ceci explique en partie les grandes fluctuations au cours des dernières années sur les marchés des capitaux, ainsi que le comportement médiocre des bourses.

19. L'inflation renforce la tendance des entreprises à se financer par obligations plutôt que par actions. Ceci est un aspect important de la désaffectation générale vis-à-vis du financement par actions encouragée notamment par le développement systématique des bonifications d'intérêt offertes par les pouvoirs publics et par le désir des entreprises d'échapper au contrôle des détenteurs institutionnels (banques, assurances, etc.) dans les pays où ils détiennent une part importante des actions.

Ce développement du financement par obligations introduit un facteur de rigidité supplémentaire, puisqu'il amène les firmes à maintenir, voire à augmenter leurs prix, en période de récession, pour payer leurs intérêts.

(1) Sous réserve de vérifier cette évolution en cas de prolongation et d'aggravation de la crise actuelle.

Ceci revient à une modification profonde de l'évolution des prix par rapport aux cycles conjoncturels classiques. Au cours de ces cycles, les prix augmentaient pendant la reprise et diminuaient pendant la récession. Aujourd'hui, les prix augmentent tant pendant la récession que durant la reprise.

Cette tendance naturelle peut d'ailleurs être renforcée par la politique de "stop and go" des pouvoirs publics. Plus le gouvernement poursuit une politique de restriction de la demande, plus les entreprises ont tendance à augmenter leurs prix pour compenser la réduction de leur chiffre d'affaires découlant de la réduction des ventes.

20. Dans plusieurs pays, l'existence de puissantes sociétés à portefeuille et leur concentration excessive sur certains secteurs introduit un facteur de rigidité supplémentaire.

21. L'offre restreinte de capitaux financiers, combinée avec une tendance à la concentration régionale des investissements, entraîne des coûts sociaux élevés et ainsi l'inflation.

Les décisions d'investissement des entreprises sont généralement dominées par un souci d'optimisation du point de vue de l'entreprise et non pas du point de vue de la société. Les capitaux sont donc investis aux endroits où la productivité microéconomique du capital et du travail est la plus élevée sans tenir compte de tous les coûts sociaux qu'entraîne cette concentration. Les différences régionales de la productivité microéconomique et de la capacité de production se voient ainsi renforcées tandis que les différentes régions connaissent une égalisation des prix (phénomène qui s'élargit d'ailleurs au niveau international).

Ces différences de productivité, allant de pair avec la tendance à l'égalisation des niveaux de salaires et en général des revenus, amènent une situation où les régions marginales sont protégées par la rente des régions plus productives dans un système de prix qui ne reflète plus les coûts réels moins élevés des régions à productivité microéconomique plus élevée. Il se produit ainsi, entre régions, le même phénomène qui a déjà été décrit à propos des firmes meso-économiques (price umbrella) (1).

(1) Voir l'analyse de cette contagion au point A-II.

A défaut d'une prise en compte des coûts sociaux et d'orientation contrôlée des investissements, cet effet inflatoire est partiellement compensé par les migrations de main-d'oeuvre vers les régions à plus haut niveau de productivité. Mais les actions entreprises pour limiter le drame social de l'émigration renforcent à leur tour les tendances inflationnistes.

B. UNE NOUVELLE DYNAMIQUE SOCIALE

I. UN MODELE DE CONSOMMATION INFLATIONNISTE

22. Exacerbée par la publicité, notre consommation est "orientée" vers un modèle qui comprend une large part de consommations futiles, ostentatoires ou tout au moins peu essentielles. Ceci est le résultat de plusieurs facteurs :

- système publicitaire anarchique;
- différenciation artificielle des marchés, modèles, prix et services liés (garanties, services après vente, etc.);
- changement inutile des modèles;
- production de produits trop sophistiqués et chers et disparition des produits simples, plus efficaces et meilleur marché;
- information insuffisante des consommateurs (comparaison des prix, caractéristiques techniques et durée de vie des produits, etc.).

Orientée vers ce modèle, notre société veut consommer trop, à la fois; d'où une pression pressante à l'augmentation des revenus directs et indirects et une croissance excessive de la demande, indifférente aux prix pratiqués et exacerbée par une offre de biens et services dont l'utilité et la nouveauté sont d'ailleurs de plus en plus contestables.

II. INSATISFACTION ET "DETOURNEMENT" DES REVENDICATIONS "QUALITATIVES"

23. Une partie croissante des revendications des travailleurs concerne aujourd'hui la "qualité de la vie et de travail" : il s'agit d'éléments très concrets qui devraient être organisés ou fournis en partie par les pouvoirs publics (logement, transports en commun, services culturels et sociaux, etc.) et en partie par les employeurs (organisation et contenu du travail, lutte contre les processus de déqualification, aspiration au contrôle du pouvoir et à la démocratie industrielle). Ces problèmes sont généralement mal appréhendés, tant par les pouvoirs publics que par les employeurs.

Ils préfèrent tenter de résoudre les conflits et tensions dans le cadre d'une négociation classique portant sur les salaires et sur la durée du travail.

Ces pratiques, sans résoudre les problèmes posés, favorisent l'inflation :

- par l'augmentation des coûts salariaux que l'entreprise répercute sur les prix;
- par une pression excessive de la consommation (provoquée par l'augmentation des revenus directs ou indirects) au détriment des "investissement sociaux" qui ne reçoivent pas la priorité nécessaire;
- par des coûts de production aggravés par l'absentéisme, le "turn over" et le rebut, phénomènes qui traduisent l'insatisfaction des salariés devant leurs conditions de travail.

III. CHANGEMENTS DANS L'AFFECTION DU PRODUIT ET LA STRUCTURE DES REVENUS

24. A cet égard, l'intervention des pouvoirs publics se situe essentiellement sur quatre plans :

- augmentation des subventions en faveur d'entreprises importantes ("negative tax push inflation");
- accroissement des transferts dans la structure des revenus des ménages;
- augmentation des biens et services acquis avec subvention publique (directe ou indirecte) dans la consommation privée traditionnelle;
- augmentation des biens et services fournis gratuitement dans la consommation privée élargie (1).

Le groupe se propose d'approfondir les liens qui pourraient exister entre ces phénomènes et l'inflation tout en ayant à l'esprit l'efficacité sociale et économique et ces subventions. Le groupe songe en particulier à l'importance des subventions versées aux entreprises qui méritent une analyse approfondie.

25. Dès à présent, toutefois, certains conclusions semblent se dégager:

- a) Les transferts publics et principalement les transferts de sécurité sociale, font évidemment partie intégrante des politiques visant à opérer une redistribution plus égalitaire du revenu et des richesses nationales, à réaliser des objectifs essentiels de prévoyance collective et de plus grande solidarité.

(1) Consommation privée traditionnelle plus biens et services fournis gratuitement par les administrations publiques aux ménages

Dans la plupart des cas, les agents économiques formulent leurs revendications de revenus directs en tenant compte des transferts qu'ils doivent faire à l'Etat, mais sans prendre en considération les allocations en monnaie ou en services collectifs que les pouvoirs publics leur allouent par ailleurs. Un biais inflationniste non négligeable s'introduit du côté des coûts, notamment lors des négociations de salaires. C'est une des conclusions qui ressort d'une étude que l'O.C.D.E. a consacrée à l'analyse de la dépense (1): "... il semble évident que l'alourdissement de la charge fiscale a stimulé les revendications en matière de revenus (...) et a ainsi contribué à augmenter la part du secteur des particuliers dans les revenus "primaires". On ignore en revanche dans quelle mesure l'ampleur croissante des paiements de transferts (qui intéressent essentiellement les personnes âgées, malades ou en chômage) a tendu à atténuer les revendications pour un relèvement des salaires nominaux (...). Ces différentes questions sont au coeur du processus par lequel la résistance opposée aux tentatives faites pour détourner de la consommation privée "pure" (2) une fraction plus importante de la dépense est une source de pressions inflationnistes..."

Un autre facteur inflationniste potentiel réside dans le fait que les négociations collectives fixent généralement les éléments des salaires directs et indirects sans procéder à une évaluation de l'évolution des coûts salariaux dans leur ensemble. Or, dans la plupart des pays fondateurs de la C.E.E. les salaires indirects (3) ont progressé plus vite (au cours de la période 1966 à 1972) que les salaires directs (4) de sorte qu'ils ont représenté en 1972 entre 34 % à 47 % des coûts salariaux.

(1) L'évolution de la dépense dans les pays de l'O.C.D.E., 1960-1980, OCDE, juillet 1972

(2) La consommation privée "pure" est définie comme suit par l'O.C.D.E. : il s'agit de la "consommation qui n'est pas financée par des transferts reçus du secteur public au titre de la sécurité sociale et d'autres services sociaux" (ibid. p. 11)

(3) Primes et gratifications irrégulières, rémunérations pour journées non oeuvrées, contributions à la sécurité sociale, avantages en nature, autres charges

(4) Salaires directs, primes et gratifications régulières

b) En second lieu, nos pays ne disposent pas encore d'une ventilation qui indique dans quelle mesure le produit national est affecté à la satisfaction des différents besoins de la société (enseignement, santé, sécurité sociale, recherche, ordre public, logement, récréation, etc.) et dans quelle mesure les différents secteurs (administrations publiques, entreprises, ménages) concourent à la satisfaction de ces besoins (1).

En l'absence d'une telle vue d'ensemble, aucune appréciation exhaustive des satisfactions de la croissance n'est possible. De multiples discussions politiques se déroulent sans une base d'informations suffisamment étendue et cohérente. Dans ces conditions, il est très difficile pour les pouvoirs publics d'effectuer des choix rationnels et de formuler des politiques cohérentes.

c) Si les pouvoirs publics peuvent affecter une partie des ressources nouvelles à des objectifs nouveaux, ils ne peuvent que très difficilement ré-
duire les affectations précédentes. Il en résulte une forte rigidité de la structure des dépenses publiques par fonctions.

(1) Les comptes nationaux des pays membres qui suivent les nouvelles conventions du Système européen de comptes économiques intégrés (SEC) contiennent deux classifications fonctionnelles distinctes et non coordonnées qui sont empruntées au Système de comptabilité nationale des Nations Unies (1970) :

- l'une de la dépense des administrations publiques (cf. tableau 12 de l'annuaire des comptes nationaux de l'OSCE 1973) (ventilation à un chiffre de la classification des Nations Unies)
- l'autre de la consommation finale des ménages (cf. tableau 7 de l'annuaire des comptes nationaux de l'OSCE 1973).

En dehors des comptes nationaux deux autres opérations en matière de ventilation fonctionnelle existent ou sont en cours :

- l'une dans le cadre des comptes sociaux : une ventilation fonctionnelle des dépenses de sécurité sociale (cf. publications de l'OSCE),
- l'autre dans le cadre des finances publiques : une ventilation fonctionnelle des dépenses publiques au-delà du 2ème chiffre de la classification des Nations Unies (cf. travaux de l'OCDE).

Une tentative de l'OCDE de septembre 1973 pour établir une classification fonctionnelle combinée de la dépense publique et privée n'a pas abouti.

Ainsi, l'affectation du produit national n'a pas été suffisamment adaptée aux besoins changeants de la société. L'insuffisance des équipements sociaux en général et des transports en commun, en sont des exemples éloquentes.

Comme on l'a vu, ces insuffisances entretiennent les revendications "qualitatives" que l'on s'efforce de satisfaire - assez mal d'ailleurs - par des concessions salariales (directes et indirectes) de type classique et qui, à leur tour, entretiennent l'inflation. Ces contradictions seront encore aggravées si, comme tout le laisse à penser, la croissance des années à venir n'atteint pas le taux de la décennie précédente.

d) Au total notre modèle actuel de croissance conduit à un dilemme :

- ou bien, faute d'opérer les arbitrages indispensables, les pouvoirs publics continuent à augmenter la fiscalité et la parafiscalité pour pouvoir développer les transferts, les subventions, les services collectifs, etc. Ils créent alors une "tax push inflation" dont les aspects divers ont été bien étudiés par l'OCDE. D'ailleurs, dans plusieurs Etats membres, on approche de niveaux de prélèvement qui sont de moins en moins tolérés,
- ou bien, optant pour un niveau de fiscalité moins élevé, on doit choisir entre les alternatives suivantes :
 - .. freiner le développement des services collectifs et renforcer ainsi à terme l'insatisfaction dans la société,
 - .. le financer de façon perverse (c'est-à-dire par voie monétaire),
 - .. introduire ou renforcer une contribution directe aux coûts de la part des bénéficiaires,
 - .. stimuler l'épargne pour élargir les possibilités de financement.

Plusieurs de ces solutions ont également un effet inflatoire certain.

IV. CROISSANCE DES LIQUIDITES INTERNES

26. Le jeu combiné des causes inflationnistes intérieures et l'évolution excessive des liquidités internationales après 1969 ont obligé les instances monétaires à tolérer une expansion rapide des liquidités internes. Déjà au cours des vingt dernières années les liquidités se sont accrues plus vite que le produit national réel, même compte tenu du nombre accru d'agents économiques et du changement dans les habitudes de paiement. Mais depuis

1970 on a assisté à un gonflement extraordinaire des liquidités des pays membres : entre la fin de 1970 et la fin de 1974 on a assisté à des taux de croissance annuelle de 9 et 29 %. Une évolution aussi exagérée est un facteur permissif de grande importance pour l'évolution de l'inflation.

C. PARCELLISATION DES DECISIONS ET FAIBLESSE DE L'ARBITRAGE POLITIQUE

I. EXACERBATION DES TENSIONS SOCIALES

27. Après la deuxième guerre mondiale, la croissance a occupé une place privilégiée parmi les objectifs de la politique économique et sociale. Elle a incontestablement permis de relever le niveau d'emploi et le niveau de vie. Mais elle a aussi favorisé l'apparition de tensions internes aux systèmes économiques et sociaux de nos pays. Faute d'avoir été résolues directement, ces tensions ont engendré des effets inflationnistes.

L'inflation est donc non seulement une cause de distorsions accrues mais une sorte de fuite en avant qui masque certains problèmes structurels et apaise provisoirement certaines tensions au risque d'accumuler des facteurs de crise sociale et politique encore plus graves.

28. Parmi ces problèmes et tensions, on peut mentionner notamment la persistance d'importantes inégalités dans les revenus et les patrimoines :

- les écarts des revenus par tête des régions de la Communauté ne sont pas sensiblement réduits;
- certaines classes de travailleurs ont encore consolidé leurs avantages directs et indirects, tandis que d'autres ont vu leur situation relative se dégrader (petits et moyens agriculteurs, petits commerçants, certaines catégories de salariés);
- les situations de rente se sont accentuées (spéculation immobilière, rentes de certaines professions libérales, placement dans les valeurs refuges). Certaines formes nouvelles de rente se sont développées (dividendes reçus par les actionnaires de grandes firmes meso-économiques qui ne contribuent guère au financement des investissements et qui en dehors des périodes de récession marquée ne prennent pas de risque.

Ces évolutions sont allées de pair avec une consommation de plus en plus ostentatoire qui a augmenté la conscience de ces inégalités et renforcé l'aspiration générale à la parité.

II. PARCELLISATION DES DECISIONS

a) Tendances à la décentralisation

29. Même dans les pays qui connaissent une structure syndicale fortement hiérarchisée et un consensus social relativement élevé, on observe une tendance à la décentralisation des décisions auxquelles participent les organisations syndicales. Cette tendance se traduit par un renforcement des instances sectorielles ou d'entreprise ainsi que par une plus grande sensibilité et souvent même une plus grande initiative de la base dans les questions qui la concernent directement. La même tendance existe du côté patronal.

La décentralisation n'est pas mauvaise en soi. Bien au contraire. Mais sa réussite dépend de la capacité de combiner une plus grande initiative de la base avec un minimum de cohérence de l'action au sommet. Or, cette condition est de moins en moins réalisée, notamment dans certains pays. Dans ces conditions, la vie sociale et professionnelle devient de plus en plus aléatoire, les accords et contrats perdent de leur vertu, la régulation du jeu social est de moins en moins possible, sauf par le recours à l'inflation.

b) Tendances au corporatisme

30. A côté des syndicats ouvriers il existe dans certains pays, depuis longtemps, des organisations qui représentent des groupes particuliers de la population active (agriculteurs, commerçants, artisans, fonctionnaires, selon les pays). Au cours des dernières années ces groupes ont également changé leur comportement et sont devenus beaucoup plus agressifs. Dans la plupart des pays, des groupes plus particuliers se sont organisés récemment et utilisent avec détermination tous les moyens de pression. Il s'agit ici d'une forme de corporatisme nouvelle et complexe agissant à tous les niveaux possibles.

Les deux tendances (décentralisation et corporatisme) ont mené à une compétition plus âpre entre groupes sociaux. Elle se déroule de plus en plus de façon ponctuelle et parcellisée. Ceci empêche pratiquement de placer la lutte de répartition sur un plan général. Le danger corporatiste de cette évolution est d'autant plus grave qu'elle trouve peu de contrepartie de la part des pouvoirs publics, gardiens de l'intérêt général, et de la part des organisations syndicales, gardiens de l'unité d'action de la classe laborieuse.

Dans certains pays, le renouveau des sensibilités culturelles et linguistiques régionales renforce encore les tendances à la parcellisation des décisions.

III. LA FAIBLESSE DE L'ARBITRAGE POLITIQUE

31. Compte tenu de ces évolutions, l'arbitrage politique n'a jamais été aussi nécessaire. Il n'a jamais non plus été aussi précaire.

32. Les principes fondamentaux de la plupart des institutions et procédures qui devraient aboutir à un arbitrage politique ont été conçus, il y a de longues années, dans des conditions économiques, sociales et politiques très différentes. Ces conditions se sont souvent profondément modifiées. Institutions et procédures ne se sont pas adaptées à ces mutations.

33. Les objectifs socio-politiques se sont diversifiés. Leur importance relative varie sensiblement selon les pays et les interlocuteurs. La hiérarchie des objectifs est floue et leurs interrelations très mal connues.

Ainsi, beaucoup de discussions sur la politique économique sont encore dominées par l'hypothèse explicite ou implicite qu'il existe des relations étroites entre plusieurs objectifs, notamment entre les prix, d'une part, et le chômage et l'équilibre de la balance des paiements, d'autre part. Ces liaisons sont en général beaucoup plus souples qu'on ne le suppose. Là où elles existent et gênent la lutte contre l'inflation, elles peuvent souvent être relâchées par une modification des comportements des agents économiques.

La relation entre prix et chômage, qui présentait déjà des caractéristiques différentes entre pays, s'est sensiblement modifiée au cours des dernières années; la rigidité accrue de la main-d'oeuvre et un ralentissement de la

création de nouveaux postes de travail a augmenté la partie "structurelle" du chômage; d'autre part, des facteurs accidentels et structurels ont affecté de plus en plus l'évolution des prix; même si les relations entre ces phénomènes ne sont pas encore suffisamment analysées, on constate que la relation "conjoncturelle" entre prix et chômage s'est relâchée et que pour aboutir à un ralentissement de l'inflation, les pouvoirs publics doivent appliquer des mesures restrictives de plus en plus rigoureuses. A cause du pouvoir des grandes entreprises de fixer leurs prix, des mesures anti-inflationnistes peuvent même renforcer l'inflation. Ceci est le cas si des grandes entreprises augmentent leur prix pour compenser une augmentation de leur imposition ou une diminution de leur demande. Le coût social de pareilles mesures restrictives est très élevé et entraîne en tout état de cause des difficultés croissantes qui peuvent même déboucher sur de graves crises sociales.

Il en va différemment pour les relations entre prix et équilibre de la balance des paiements. Selon les règles classiques, un déficit de la balance des paiements devrait inciter à une politique restrictive à l'intérieur du pays (et inversement). Dans un régime de flottement pur, un déficit de la balance des paiements n'a, en principe, plus les mêmes effets restrictifs sur la demande globale. La responsabilité pour la gestion des devises passe de la banque centrale aux entreprises. La diminution du caractère institutionnel du système accroît son instabilité. Dans ces conditions, les relations entre prix et balance des paiements se relâchent, ce qui favorise l'inflation.

34. Dans beaucoup de cas, les phénomènes décrits dans les pages qui précèdent ont amené également une décentralisation des décisions des pouvoirs publics ou la diversification des structures sociales. Mais cette évolution vers une démocratie plus directe n'a pas été de pair avec un aménagement des structures socio-politiques qui auraient permis d'éviter la dilution et la neutralisation accrue du pouvoir.

35. Les procédures de consultation et de concertation se multiplient, se chevauchent et s'épuisent. Dans de nombreux cas, l'excès de concertation a tué la concertation.

36. En outre, plusieurs règles et contraintes ont de fait disparu : règle de la productivité, contrainte de balance des paiements, règles monétaires internationales.

37. Toutes ces difficultés sont encore renforcées par la faiblesse de l'arbitrage politique qui est essentiellement dû :

- soit au fable écart entre majorité et opposition, soit aux courants différents à l'intérieur de la majorité, facteurs qui diminuent d'autant la marge de jeu des pouvoirs en place,
- soit au fait que les citoyens ont des moyens d'expression directs sans passer par la médiation des partis politiques.

Ces facteurs expliquent largement la faiblesse relative des partis politiques, l'instabilité des gouvernements qu'ils mettent en place et la difficulté de ces derniers à intervenir dans l'arbitrage économique et social. Ceci vaut d'autant plus que les intérêts économiques divergents pèsent de plus en plus sur les processus de décision au point de les paralyser.

Ces phénomènes représentent les manifestations d'une profonde transformation du fonctionnement de la démocratie dans nos pays. Plusieurs sont positifs; mais les institutions n'ont pas été adaptées aux nouvelles réalités, d'où des difficultés accrues de coordination et d'arbitrage.

Dans ces conditions, le processus d'inflation tient lieu d'instrument d'adaptation des ambitions et des objectifs aux possibilités réelles, bien que le fonctionnement injuste et nuisible de cet instrument soit reconnu par tous.

SECONDE PARTIE : RECOMMANDATIONS

38. Au total, l'inflation est inhérente :

- à une nouvelle économie, caractérisée notamment par l'émergence du pouvoir meso-économique et par l'accroissement des rigidités. Dans certains cas, ces rigidités traduisent un progrès social qui ne peut pas être mis en question;
- à un dynamisme social qui, à côté d'aspects positifs indéniables, se traduit par une consommation inflationniste, par l'insatisfaction et le "détournement" des revendications qualitatives, par un changement dans l'affectation du produit national et la structure des revenus;
- à l'exacerbation des tensions sociales, aux tendances à la décentralisation et au corporatisme, à la faiblesse de l'arbitrage politique.

39. Les effets de la dégradation de l'environnement international ne peuvent toutefois être sous-estimés. Ils ont été analysés de façon approfondie dans le cadre du rapport MARJOLIN. Aussi, est-il plus simple d'y renvoyer.

40. Mesurée en ces termes, l'inflation actuelle n'est pas un phénomène passager ou conjoncturel, mais un problème structurel inhérent aux transformations profondes de l'économie de marché et de la société. En effet, ces transformations, d'ailleurs génératrices de progrès sociaux importants notamment dans les domaines de la stabilité de l'emploi et de la sécurité sociale, ne sont pas allées de pair avec une novation des méthodes de gestion de l'économie sociale, qui, en introduisant une autre façon d'orienter et de contrôler le développement, auraient pu éliminer largement les effets inflatoires de ces mutations.

41. Aussi, une action efficace contre l'inflation structurelle doit aller dans une double direction :

- assurer le fonctionnement de l'économie de marché, dans tous les domaines où cela est possible, sans remettre en cause les progrès sociaux réels enregistrés depuis la guerre.

Ceci requiert par priorité une action au niveau des Etats membres et surtout de la Communauté, à l'égard des rigidités introduites par les firmes "meso-économiques", dans la formation des prix, les marchés de l'emploi et des capitaux, dans tous les secteurs où elles occupent une position dominante;

- inscrire cet effort dans une planification économique et sociale
 - . fondée sur un choix démocratique cohérent et précis des buts sociaux prioritaires,
 - . et sur un système permanent de concertation et négociation sociales,
 - . articulée au niveau européen, national et régional,
 - . très sélective au niveau de ses objectifs et de ses moyens et, à cette condition, rigoureuse au niveau de son exécution.

42. Il serait téméraire de vouloir proposer immédiatement une solution miracle à ces problèmes, qui sont en fait à moyen et à long terme. Néanmoins, le groupe s'est efforcé dans ce rapport intérimaire et compte tenu des délais qui ont été les siens,

- d'identifier correctement les problèmes posés et
- pour certains d'entre eux, de proposer dès à présent une orientation concrète.

43. L'ensemble des recommandations qui seront proposées dans les pages suivantes devront être mises en oeuvre au niveau communautaire ou national et ceci avec une intensité différente pour chacun des problèmes examinés.

A. REALISER UN ARBITRAGE POLITIQUE COHERENT ET CONSCIENT

44. Si nos sociétés veulent éviter durablement l'inflation, il est essentiel de réaliser et de respecter un arbitrage cohérent entre les finalités de la société et les moyens de les atteindre. Ceci implique sans doute des adaptations importantes de nos institutions.

La réussite d'un tel effort dépend essentiellement des trois principaux acteurs du jeu économique et social : pouvoirs publics, syndicats et organisations d'entreprises (agriculteurs, entreprises industrielles, artisans, commerçants, etc.). Il pose des problèmes complexes que le groupe se propose d'approfondir. Dès à présent toutefois, plusieurs recommandations se dégagent :

- élargir les négociations entre agents économiques à la fois du point de vue du contenu et de la participation aux négociations. Pour le contenu, il importe que soient pris en compte non seulement les revenus directs des partenaires en présence (salaires et profits), mais également d'autres éléments de la distribution (rentes) ainsi que les éléments indirects (fiscalité, transferts, services collectifs) et qualitatifs (durée et conditions de travail, participation aux décisions au sein de l'entreprise) ;
- simplifier le processus de concertation et restaurer un véritable débat. En effet, dans plusieurs pays membres, les procédures de consultation et de concertation se sont compliquées à l'excès;
- créer ou améliorer une instance centrale pour discuter les stratégies alternatives possibles de la politique économique à laquelle devraient participer tant les représentants du pouvoir public que ceux de l'organisation professionnelle et syndicale. Cette instance devrait avoir au moins un rôle de consultation préalable obligatoire, éventuellement avec prises de positions différents, mais explicites, sur les grandes options de politique économique à court et à moyen terme;
- renforcer la solennité et primauté du débat, puis de la décision politique. Ceci implique un renforcement du Parlement qui devrait être mis en position de pouvoir prendre les grands choix de la société ;
- aider les représentants des groupes sociaux à mettre en oeuvre les arbitrages. Les organes chargés officiellement ou officieusement de préparer techniquement la planification pourraient valoriser leur rôle et expérimenter des formes plus efficaces de dialogue et de négociation.

B. CONTROLE DE LA PUISSANCE ECONOMIQUE ET CONCURRENCE

45. L'analyse a fait ressortir les effets inflatoires du comportement des grandes firmes du secteur meso-économique.

Le groupe se propose donc d'approfondir soigneusement la stratégie à adopter à leur égard, le cadre dans lequel ces entreprises doivent exercer leurs responsabilités et les formules qui permettront d'exercer un meilleur contrôle de leurs décisions.

46. Les obstacles auxquels se heurtent les politiques de la concurrence, tant au niveau de la C.E.E. qu'à celui des Etats membres, montrent l'extrême complexité de la tâche.

Aussi, le groupe doit-il ici aussi approfondir les moyens à mettre en oeuvre, de façon variable selon les pays. Parmi ces moyens, on peut citer :

- introduire l'obligation de déclaration préalable des augmentations de prix de certains produits-clés ;
- adapter régulièrement les réglementations publiques ou "autorisées" relatives aux honoraires de certaines professions, notamment de celles ayant pour effet de soutenir, par la tarification, une position monopoliste (notaires, architectes, médecins selon les pays) ;
- pratiquer des politiques plus sélectives dans le domaine agricole, notamment par une combinaison plus judicieuse de l'action par les prix et de l'action par les transferts ;
- renforcer le contrôle des concentrations, jusqu'à l'obligation pour les grandes entreprises de solliciter une autorisation préalable ;
- limiter dans le temps les contrats ou concessions exclusifs et réduire la période de validité des brevets et licences.
- lever les obstacles à l'introduction de nouveaux procédés de production et de distribution ;
- élaborer des contrats de modernisation et de restructuration ("planning agreements", "contratti di programmazione") économique et sociale négociés par le Gouvernement, le patronat et les syndicats.

- introduire un système de redistribution des "profits excessifs" :
 - . soit par un impôt,
 - . soit par une participation des salariés.

C. CONCEVOIR ET ORGANISER UN NOUVEAU "MODELE" DE CROISSANCE

47. La mise en oeuvre de cet objectif devra tenir compte de plusieurs contraintes fondamentales :

a) L'arbitrage entre les différentes finalités de nos sociétés :

Actuellement, gouvernements et groupes sociaux réclament simultanément la poursuite de l'augmentation du niveau de vie matériel, une plus grande qualité de vie, plus d'égalité entre les citoyens, plus d'autonomie et de participation pour les citoyens, etc. Il va de soi que ces objectifs ne peuvent pas être réalisés simultanément sans arbitrage.

b) La réorientation de la croissance ne peut intervenir que progressivement car elle implique des changements profonds de la structure de production et de l'emploi. Il est probable toutefois que le rythme d'adaptation sera plus rapide et plus brutal au cours des prochaines années. Les risques sociaux et de perturbation des mentalités seront ainsi renforcés, d'autant plus que la croissance sera vraisemblablement plus faible. Il convient donc de mettre en place de nouveaux mécanismes pour assurer ces mutations en respectant l'objectif du plein-emploi.

c) Le nouveau modèle de croissance ne peut pas être conçu en dehors d'un nouvel ordre économique et monétaire mondial et indépendamment des incertitudes considérables qui découlent notamment de l'impératif d'une nouvelle division internationale du travail, des luttes de répartition entre pays, etc...

Ces tendances poseront des problèmes difficiles de management de l'économie : réorientation de la consommation et de l'investissement, maintien du plein-emploi (spécialement dans les pays à forte expansion démographique) et de la capacité concurrentielle, etc...

Ces problèmes ne seront solubles que par un effort accru de prévision et de planification.

I. PREOCCUPATION ACCRUE POUR LES FACTEURS QUALITATIFS

48. Dans un nouveau "modèle" de développement de la société, une attention accrue doit être accordée aux facteurs qualitatifs qui conditionnent de plus en plus le bien-être : accroissement et utilisation du temps disponible, amélioration des conditions de travail, protection de l'environnement, aménagement de la vie quotidienne (par exemple les moyens de transport privés ou publics), etc...

Il est donc essentiel de :

- mieux connaître les aspirations et les besoins des citoyens à cet égard. Il convient donc de compléter et de corriger les informations fournies par le marché par d'autres moyens tels que les enquêtes et les sondages ; la mise au point d'indicateurs sociaux...etc...(cf.infra);
- affecter une part croissante du produit national à ces besoins, en opérant les réaffectations et les arbitrages essentiels.

II. REAFFECTATION PROGRESSIVE DU PRODUIT NATIONAL

49. Cette orientation générale vers le qualitatif implique à terme une réaffectation progressive du produit national, qui s'inscrit d'ailleurs dans le cadre des ajustements imposés par les événements récents : modérer essentiellement l'augmentation de certains types de dépenses privées et publiques pour libérer les ressources nécessaires à l'expansion d'autres dépenses privées et publiques, aux exportations nécessaires pour compenser le renchérissement des importations et à l'aide aux pays en voie de développement. Ces modifications nécessitent des changements importants dans la structure de production. Elles doivent aller de pair avec une action tendant à harmoniser l'évolution de la structure des revenus avec cette réorientation de la production.

Cette politique doit toutefois être nuancée et sera approfondie dans la deuxième phase des travaux du groupe. Dès à présent toutefois, certaines recommandations se dégagent.

50. En ce qui concerne la consommation privée, il importe :

- d'encourager la production de biens de meilleure qualité et durabilité et de lutter contre les innovations factices ;
- de modérer à moyen terme l'augmentation globale de la consommation privée et ce à plusieurs niveaux :
 - . stimulation de l'épargne des ménages et notamment de l'épargne à moyen terme,
 - . réexamen de certaines formes et techniques de crédit : cartes d'achat, cartes de crédit, etc...
 - . réexamen de certaines techniques de vente : ventes par correspondance, ventes liées, etc...;
 - . modérer les excès de publicité en renforçant les efforts d'autodiscipline du secteur, en organisant la publicité corrective et comparative, etc... ;
 - . freiner spécifiquement certains types de consommation (dangereux pour la santé, futiles et/ou ostentatoires) ;
 - . ne plus se fier aux seules mesures fiscales pour modérer la consommation ;
 - . organiser les droits des consommateurs (1) tels qu'ils ont été définis au niveau de la Communauté :
 - protection de la santé et de la sécurité ;
 - protection des intérêts économiques ;
 - conseils, assistance et réparation des dommages ;
 - information et éducation ;
 - consultation et représentation.

51. Au niveau de la consommation publique (et des transferts sociaux), effectuer les réformes nécessaires pour assurer une meilleure efficacité sociale dans les domaines de la santé, de la sécurité sociale, de l'éducation, etc...

52. En ce qui concerne les investissements liés directement à la production, il s'agit à la fois :

(1) Cf. la résolution du Conseil du 14 avril 1975, concernant un programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs (Journal Officiel des Communautés européennes, 18e année N° C 92 du 25 avril 1975).

- . de promouvoir les investissements nécessaires pour opérer les adaptations structurelles imposées par la modification des prix relatifs, notamment dans le domaine de l'énergie et des matières premières, par la division internationale du travail, etc...;
- . de promouvoir une évolution plus stable à travers les cycles conjoncturels. A cette fin, on devrait créer la possibilité de transférer d'une année à l'autre une partie des bénéfices à un investissement ultérieur (avec blocage de ce montant auprès de la Banque centrale en échange de l'exemption de l'impôt);
- . de décourager, par exemple par des mesures fiscales et par une plus grande sélectivité du crédit, les excès d'investissement et les innovations factices qui résultent des changements artificiellement rapides de modèles introduits sur le marché (biens de consommation durables);
- . de créer, selon le modèle suédois, des fonds d'investissement alimentés par une partie des bénéfices des entreprises et dont les moyens ne peuvent être débloqués qu'après consultation ou en accord avec l'organisation syndicale.

53. Dans le domaine des investissements publics, compte tenu de l'accent mis sur le qualitatif, il importe de maintenir ou de rétablir une priorité au bénéfice des investissements sociaux et humains, tout en étant attentif au fait que ces investissements entraînent des dépenses de fonctionnement plus élevées que pour les investissements publics à caractère plus économique. Aussi, la réalisation et la gestion de ces investissements doivent être particulièrement rigoureuses.

Le critère essentiel doit être la qualité du service rendu à la population et non l'ampleur financière de l'investissement. Donc:

- . limitation des investissements de prestige;
- . globalisation des dépenses d'investissement et des dépenses de fonctionnement qui doivent valoriser l'investissement;
- . utilisation des commandes pour des équipements collectifs comme moyen de restructuration des secteurs;
- . convergence d'initiatives complémentaires à la fois pour diminuer le coût de l'investissement et augmenter le service rendu (par exemple politique coordonnée des transports en commun, du logement et de l'aménagement urbain).

Afin de réserver aux fonds disponibles pour des projets d'investissements publics (notamment d'ordre récréatif et culturel) toute leur utilité ultérieure, il convient de tenir compte, lors du choix et de la conception des projets, des avis des citoyens qui sont leurs utilisateurs potentiels.

Pour profiter réellement à toutes les couches de la population et notamment les moins aisées, une promotion des équipements socio-culturels doit d'ailleurs aller de pair avec une politique d'éducation et d'information.

III. POLITIQUE DE L'EMPLOI

54. Les facteurs de rigidité de la main-d'oeuvre doivent être approfondis, sans perdre de vue :

- que certains d'entre eux sont inhérents au système de protection sociale qui s'est mis en place au cours des dernières années ;
- que l'objectif du plein-emploi restera une des priorités fondamentales de toutes nos sociétés mais qu'il sera certainement plus difficile à atteindre compte tenu du nouveau modèle de croissance recherché et, d'autre part, des risques accrus que font peser sur l'emploi les adaptations structurelles plus rapides de l'appareil de production.

55. La maîtrise des problèmes à venir nécessite donc une politique directe visant essentiellement la mobilité professionnelle et intersectorielle qui est axée sur les points suivants :

- Etablir une cohérence entre :
 - . le revenu du travail effectif,
 - . le revenu lié à la participation à un stage de formation et à la reconversion et,
 - . l'indemnité de chômage,telle qu'elle favorise, dans le cadre d'une politique de plein et meilleur emploi, le travail, l'effort d'adaptation et donc la mobilité volontaire.
- Inciter les services de l'emploi à donner la priorité aux groupes défavorisés (handicapés, travailleurs immigrés, travailleurs âgés, etc...) et à se préoccuper moins des placements qui se réalisent de toute façon.
- Agir sur la demande de travail formulée par les entreprises (et non seulement sur l'offre) par exemple par :

- . l'obligation d'intégrer dans le personnel un certain pourcentage de personnes défavorisées,
- . réduction de l'écart entre le niveau d'aspiration des travailleurs et le contenu du travail offert; ceci permettrait de réduire l'insatisfaction fréquente avec le travail, qui cherche de plus en plus une compensation soit par l'augmentation des revenus, soit par des mécanismes psychologiques divers (fuite dans la maladie, absentéisme, etc...).
- Redonner un contenu positif à la mobilité volontaire : augmenter la flexibilité des carrières (par exemple des ouvriers), la possibilité de promotion, le choix entre continuation du travail, recyclage et retraite,
- Etablir des relations plus souples entre le système de travail et le système éducatif en fournissant par exemple aux jeunes une possibilité d'auto-expérimentation professionnelle leur permettant ultérieurement un choix professionnel plus sûr(1).
- Etablir aussi bien au niveau global qu'au niveau des grandes entreprises, des travaux prospectifs suffisamment désagrégés (selon régions, qualifications, secteurs, âges, etc...), sans tomber dans un détail aléatoire et inutile.

56. Au-delà de ces mesures qui peuvent devenir directement opérationnelles, il est extrêmement important d'effectuer au niveau de la Communauté une étude approfondie des phénomènes liés à la protection de l'emploi et à la mobilité des travailleurs, sous ses divers aspects : attentes et aspirations des travailleurs; réalité et signification des difficultés rencontrées en cas de mobilité contrainte par les événements économiques et les décisions des entrepreneurs, solutions apportées par la loi, les conventions collectives; les accords faisant suite à des conflits de travail; analyse des phénomènes de mobilité tels qu'ils se manifestent dans nos pays, entre entreprises et établissements, entre secteurs d'activité (avec ou non changement de qualifications professionnelles), entre régions, etc...

(1) Voir projet de loi belge portant création d'un stage d'adaptation dans les entreprises.

IV. POLITIQUE REGIONALE

57. Ainsi que l'analyse l'a fait apparaître, les écarts régionaux contribuent à l'inflation de plusieurs façons et notamment :

- par les tensions découlant de la tendance à la parité des revenus alors que les mécanismes de redistribution sont insuffisants à la réaliser : la main-d'oeuvre se dirige vers le capital et non inversement;
- par le fait que les mesures anti-inflationnistes ne sont pas modulées régionalement; ils ont ainsi des effets plus sévères pour les régions les plus défavorisées et deviennent politiquement inacceptables.

58. En outre, l'expérience a montré que les montants et les formes d'intervention financière (subventions et transferts) praticables sont insuffisants pour combler les écarts existants; ils n'ont qu'un effet marginal sur la localisation, en tout cas pour les grandes entreprises du secteur meso-économique qui disposent de meilleurs moyens de management pour l'implantation de nouvelles activités dans une région en retard. Par leurs coûts budgétaires, ces interventions contribuent également à l'inflation et représentent souvent un gaspillage par leur mauvaise utilisation : souvent elles bénéficient aux grandes entreprises qui en ont le moins besoin.

59. Tout en ayant le souci de mieux utiliser les différents moyens d'incitation et d'intervention disponibles, notamment les différents fonds existant au niveau sectoriel et européen (Fonds social, Fonds régional, etc...), le groupe souligne pourtant que ces mesures ne seront pleinement efficaces que dans le cadre d'une planification directe et sélective des investissements qui est orientée vers des objectifs quantitatifs précis.

V. LA STRATEGIE DU CHANGEMENT

60. Les considérations qui précèdent pourront sembler inactuelles dans le contexte présent de récession. Pourtant, il n'en est rien : les conséquences, extrêmement dommageables, de la crise ne doivent pas nous masquer les exigences du redressement. C'est pourquoi, les politiques dites de relance devront sortir des sentiers battus et être conçues en fonction d'une réorientation de la croissance, des structures de consommation et des politiques sociales. C'est dès aujourd'hui que se préparent les conditions d'un

développement plus harmonieux et moins anarchique, plus équilibré et moins inflationniste. Tant il est vrai que les remèdes traditionnels font actuellement la preuve de leur inefficacité comme de leur incapacité à lutter contre l'inflation.

D. UN NOUVEAU CADRE POUR LA NEGOCIATION ET LA DECISION

61. Pour mettre en oeuvre les recommandations qui précèdent, le cadre de négociation et le processus de décision existants se révèlent largement inadaptés.

Il faut mettre sur pied un nouveau mode de gestion de l'économie, dont le groupe se propose d'étudier les modalités dans son rapport final.

Dès à présent, toutefois, il a voulu en préciser certaines conditions techniques.

I. UNE AUTRE MANIERE DE COMPTER ET DE RAISONNER

62. L'élargissement de la concertation, notamment aux aspects qualitatifs du nouveau "modèle" de développement, suppose une autre manière de compter et de raisonner.

63. Il importe d'élargir les comptes économiques par le recours à des comptes annexes et aux indicateurs sociaux.

a) Cet élargissement doit avoir essentiellement trois dimensions : sociale, sectorielle et régionale. Il devrait permettre de fournir une image plus fidèle des voies de développement, surtout en ce qui concerne la définition des objectifs, la détermination des moyens et le contrôle des résultats de la politique.

Les différentes parties à la concertation devraient :

- avoir la possibilité de s'informer sur les méthodes et matériaux utilisés, et,
- participer à l'établissement des priorités pour l'élargissement des comptes nationaux et autres informations statistiques.

Cet élargissement devrait, en outre, conduire à une meilleure évaluation des contributions de chaque facteur de production ainsi que des attributions à chaque groupe.

b) Les comptes annexes à élaborer devraient concerner notamment :

- la consommation élargie;
- la ventilation (croisée) de la production et notamment du produit national par fonction et catégorie économique;
- les revenus par catégorie, branche économique, groupe socio-économique et tranche;
- les comptes régionaux;
- les comptes de patrimoine réel et financier;
- un aménagement des agrégats des comptes économiques sous l'optique du bien-être;
- les grandes entreprises et entreprises multinationales (meso-économie);
- le budget temps;
- l'investissement dans l'homme.

c) Par ailleurs, les indicateurs sociaux devraient être coordonnés avec la ventilation fonctionnelle du produit national.

64. Il conviendra ensuite d'utiliser ces comptes élargis pour les négociations sociales et la définition des politiques économiques.

Par exemple :

- dans le cadre des comptes annuels ou des programmes à moyen terme, pour mettre en valeur les fruits tirés du développement : revenu direct (avant et après impôt), transferts sociaux, accès aux biens collectifs, accroissement du temps disponible, réduction des inégalités, amélioration de la qualité de la vie et du travail;
- dans la présentation des comptes de l'Etat, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale, avec le souci d'harmoniser les actions émanant des uns et des autres, de façon à lutter contre les doubles emplois, les excès de dépenses, la mauvaise allocation des ressources par rapport aux objectifs poursuivis;
- dans les diverses négociations sociales, à commencer par les accords patronat-syndicats.

II. CLARIFIER ET PRECISER LES ARBITRAGES A PARTIR DE TABLEAUX DE REFERENCE

65. Il faut non seulement élargir la négociation (en quantifiant notamment autant que possible le qualitatif); il faut aussi en préciser les objectifs principaux et leurs interrelations et les situer dans des "tableaux de référence" qui en seraient le cadre comptable cohérent.

66. Sous réserve d'une précision ultérieure, ces tableaux devraient tenir compte de :

- l'interdépendance entre les productivités (production, capital, emploi), les prix absolus et relatifs, les rémunérations des facteurs de production et le chômage;
- l'interdépendance entre les recettes et dépenses des pouvoirs publics (y compris de celles des administrations locales et de la sécurité sociale), les revenus disponibles et l'affectation fonctionnelle et économique du produit national;
- l'interdépendance entre les moyens financiers des secteurs (variation de leurs engagements et créances), la base ou masse monétaire et les taux de change.

Chaque tableau impliquerait un choix entre plusieurs aspects fondamentaux, comme par exemple :

- entre le présent et le futur,
- entre protection et progrès,
- entre production à l'intérieur et à l'extérieur du pays, etc...

Ces tableaux devraient comprendre en outre :

- des orientations ou normes globales concernant :
 - . l'affectation économique et fonctionnelle du produit national et l'allocation régionale de l'appareil de production;
 - . les dépenses et recettes publiques;
 - . la base ou masse monétaire;
- une vérification de la cohérence entre l'offre réelle et la demande nominale.

67. Utilisés de façon prospective, ces tableaux pourraient servir de base à des scénarios et des stratégies alternatives faisant apparaître clai-

rement les conséquences des pondérations données à tel ou tel objectif précis et les moyens nécessaires à sa réalisation. L'élaboration de plusieurs tableaux alternatifs pourrait déboucher sur une procédure prévoyant le choix d'un "tableau-objectif", la mise en oeuvre du tableau et, si nécessaire, son adaptation à des changements ultérieurs,

III. INFORMATION OBJECTIVE DE L'OPINION PUBLIQUE

68. Pour le succès des actions proposées dans le présent rapport, l'appui de l'opinion publique est indispensable et rend nécessaire son information objective et régulière. Ceci est difficile en raison du penchant naturel des mass media pour le sensationnel et la simplification excessive, de la "corporatisation" de la vie politique et de l'hétérogénéité du Parlement (partis gouvernementaux et opposition).

De façon générale, le groupe insiste sur la nécessité d'une plus grande information, vulgarisation et formation économique, notamment dans les écoles et parmi ceux qui prennent des décisions importantes pour l'évolution économique et sociale. En outre, il importe d'organiser une meilleure information du public sur les travaux et les décisions du Parlement.

Comme suggestions plus spécifiques, on peut retenir :

- mettre en place un groupe de "sages" chargé d'élaborer chaque année un rapport dans lequel il apprécierait l'évolution économique et sociale par rapport aux objectifs que s'est assignés la société;
- généraliser la connaissance des revenus en levant le secret fiscal;
- transformer autant que possible les subventions indirectes en subventions directes et leur donner la plus large divulgation ;
- réglementer de façon plus précise la publicité dans le cadre des travaux en cours au niveau de la C.E.E.

A cet égard, on retiendra pour l'instant les points suivants :

- interdire la publicité comportant uniquement des appels émotionnels et celle pour les produits affectant la santé (par exemple, cigarettes);
- instaurer l'obligation d'indiquer les prix dans toutes annonces publicitaires;

- autoriser la publicité comparative et renverser la charge de la preuve;
- instaurer l'obligation d'indiquer dans la publicité, pour des produits durables et sur leurs étiquettes, la durée de vie probable des produits.

CONCLUSIONS

69. L'inflation actuelle n'est pas un phénomène passager, ni même essentiellement conjoncturel. Sans doute, a-t-elle été accélérée au cours des deux dernières années par l'effet conjugué de facteurs accidentels, conjoncturels et d'erreurs de politique. Mais elle revêt de plus en plus un caractère permanent et structurel.

70. Dès lors, les politiques classiques de restriction de la demande, mal adaptées à combattre ce type d'inflation, doivent être de plus en plus brutales pour engendrer un effet réel. L'exemple des U.S.A. et de la R.F.A. est typique à cet égard. Encore peut-on douter de l'effet durable de ces politiques. Sans doute l'inflation actuelle peut-elle être réduite à court terme, mais à des coûts économiques très importants (perte de production et perte d'emploi). Mais pour les raisons structurelles analysées ci-dessus, les problèmes inflationnistes resurgiront de nouveau dès que la production et l'emploi augmenteront.

C'est ainsi que les prévisions à moyen terme tant au niveau de la C.E.E. que des Etats membres descendent rarement en dessous d'un taux d'inflation de 7 à 8 % et l'on peut craindre que la prochaine reprise ne déclenche une nouvelle flambée d'inflation.

71. Aussi est-il essentiel de s'attaquer aux causes structurelles de l'inflation. Celles-ci sont diverses et ont été analysées dans les pages qui précèdent. Elles gravitent autour de deux phénomènes essentiels :

- un nouvel équilibre social qui se cherche ;
- les nouvelles conditions de la concurrence.

72. Des changements sociaux profonds sont en cours dans tous nos pays. L'exigence d'une participation directe de tous au niveau des entreprises, des organisations syndicales, des villes, des régions et des pays se répand de plus en plus. Cette évolution est d'ailleurs positive et nécessaire au moment où précisément, dans plusieurs pays, la démocratie parlementaire

fonctionne difficilement. Mais elle complique les arbitrages et appelle une révision profonde des méthodes de gestion politique et de concertation sociale.

En deuxième lieu, la prise de conscience croissante des inégalités et le dynamisme des organisations syndicales ont amené d'importantes conquêtes sociales dans le domaine de la stabilité de l'emploi, de la garantie du revenu, etc... Ces réformes légitimes et d'ailleurs parfois encore insuffisantes peuvent conduire à certaines rigidités, sources d'inflation, si elles ne vont pas de pair avec une redéfinition des politiques dans les secteurs considérés (politique active de la mobilité volontaire et de l'emploi, politique de distribution et de redistribution des revenus, etc...).

Enfin, une partie croissante des revendications des citoyens porte sur la qualité de la vie et du travail. Faute d'être correctement mesurées, appréhendées et rencontrées, ces revendications débouchent sur des hausses de salaires et de revenus et sur des insatisfactions qui entretiennent l'inflation.

Ces différentes évolutions multiplient et compliquent les arbitrages politiques qu'elles rendent pourtant de plus en plus nécessaires. Elles justifient donc la mise en place ou la réorganisation, selon des méthodes adaptées aux structures socio-économiques des différents pays, d'une planification souple et sélective effectivement intégrée dans le processus de décision politique et s'appuyant sur des mécanismes de concertation simplifiés et revivifiés.

73. Les conditions de la concurrence se sont, elles aussi, modifiées profondément.

De nombreux secteurs de l'industrie sont dominés par quelques firmes qui occupent "une position dominante" et qui peuvent dès lors fixer leurs prix à un niveau qui leur garantit un profit maximum, tout en assurant la survie d'entreprises à dimension et à rentabilité plus faible. Ce sont d'ailleurs ces mêmes firmes qui règlent souvent l'allocation des facteurs de production entre régions et entretiennent les disparités régionales.

Un contrôle accru de ces firmes et de leurs mécanismes de formation des prix, dans le cadre cohérent d'une planification à moyen et long terme est donc une condition du ralentissement de l'inflation.

En deuxième lieu, l'Etat qui, dans une mesure variable, selon les secteurs et les pays, constitue un producteur et un client importants, a peu ou pas usé de son pouvoir pour peser sur les rigidités du marché. Au contraire, bien souvent, son action a renforcé la protection accordée à certains secteurs et régions et, dès lors, ses effets inflatoires.

Enfin, la structure de certains secteurs tels que la distribution, la construction et l'agriculture et la politique des pouvoirs publics à leur égard, ont, sur l'inflation, un ensemble d'effets directs et indirects que le groupe se propose d'étudier plus avant.

74. Le groupe de travail entend approfondir son analyse et préciser ses recommandations dans son rapport final.

Il est bien conscient du fait que les orientations qu'il propose sont difficiles et exigeantes. En fait, il s'agit d'une remise en cause de notre modèle de croissance tant sur le plan social qu'économique.

Mais le choix est clair :

- ou bien la Communauté et les Etats membres auront la lucidité et le courage nécessaires pour s'atteler à cette tâche,
- ou bien ils continueront à appliquer les politiques traditionnelles qui ne peuvent que se traduire par la succession de plus en plus rapide de crises économiques, sociales et finalement politiques de plus en plus brutales et profondes.