

Quelle planification et quel degré de centralisation aujourd'hui ?

Wladimir Andreff¹

Le capitalisme, en devenant mondial (Andreff, 1976a), a tué la planification économique nationale. Les premières phases de l'internationalisation du capital, dès les années 1960s-1970s, via la croissance rapide du commerce mondial et des investissements directs étrangers des firmes multinationales (FMN), ont largement ébranlé les expériences de planification indicative menées dans l'après-guerre en économie de marché. La mondialisation des marchés financiers, à partir des années 1980s, a porté l'estocade et engendré un vaste mouvement de déplanification nationale dans les économies de marché développées et en développement. Les funérailles de la planification ont été définitivement prononcées avec l'effondrement et la disparition des régimes communistes fonctionnant sur la base d'économies centralement planifiées et l'idée même de planifier une économie nationale a été totalement discréditée, non seulement dans les organisations internationales (FMI, Banque mondiale, UE, etc.) en charge de guider la transition postcommuniste vers l'économie de marché et dans la pensée économique dominante (*mainstream*), mais également dans les stratégies de développement mises en œuvre dans le Tiers-Monde et même chez la plupart des économistes hétérodoxes, évolutionnistes, institutionnalistes, postkeynésiens et régulationnistes. Pour ces derniers courants, le capitalisme contemporain ne peut se passer d'interventions de l'Etat dans l'économie, mais plus aucun ne les conçoit comme devant être orientées par un plan économique national.

Qu'ont apporté la déplanification et la transition vers le «tout marché» au capitalisme mondial depuis 1990? Certainement pas une croissance économique soutenue et stable, comparable à celles des temps passés où les économies nationales opéraient en suivant soit un plan macroéconomique, décentralisé et indicatif (disons à l'Ouest), soit en étant soumises à une planification microéconomique, centralisée et impérative (disons dans les 'pays de l'Est'). Depuis la fin de la planification au terme des années 1990s, le capitalisme est affecté de crises économiques et financières à répétition, de plus en plus rapprochées et profondes: crise «transformationnelle» (Kornai, 1994) dans les pays en transition postcommuniste, puis crise

¹ Professeur émérite à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Honorary Member of the European Association for Comparative Economic Studies.

financière en Russie et en Asie (1997-98), puis crise monétaire et financière en Amérique latine et crise due au surinvestissement dans la «e.economie» en pays développés au début des années 2000s et enfin crise dite des *subprimes* dégénérant à partir de 2008 en crise d'un système financier mondial entièrement dérégulé et en une récession globale à laquelle n'échappent même plus les pays émergents ces dernières années. Vive la déplanification!

Tel est le contexte dans lequel il convient d'étudier l'hypothèse d'une réhabilitation de la planification, de son intérêt pour le fonctionnement des économies nationales du capitalisme mondial au XXI^e siècle et, si l'hypothèse était validée, quel type de planification centralisée ou non, indicative ou autre, macro- ou microéconomique, pourrait être effective et efficace dans un environnement économique mondialisé.

Pour examiner cette hypothèse, on rappelle d'abord brièvement que l'économie de marché non seulement comporte des défaillances – argument traditionnel en faveur de la planification – mais que celles-ci deviennent sources de crise quasi-permanente quand une cupidité systémique exacerbée cherche à exploiter ces failles (1). Paradoxalement, le plus grand succès de la planification ne se trouve pas là où on le cherche habituellement – au niveau de l'économie nationale –, mais au niveau des grandes entreprises publiques, privées et surtout multinationales (2). Des leçons doivent ensuite être tirées de l'échec du système soviétique d'économie planifiée centralement, puis partiellement décentralisé à l'issue de réformes économiques (3); il y a des erreurs profondes à éviter en matière de planification. On montre ensuite comment, faute de (d'avoir pu) s'adapter ou de résister à la mondialisation, la planification indicative à la française prise ici comme exemple² a été balayée et finalement abandonnée (4). On peut en tirer des enseignements quant au domaine, finalement assez limité, de ce qu'il reste effectivement possible de planifier, dans le contexte de l'actuelle mondialisation économique, en particulier pour un pays membre de l'Union européenne (UE) et en déduire quelques pistes de réflexion pour une planification praticable et les institutions susceptibles d'y participer dans le cas français (5).

1. La planification: remède aux défaillances d'une économie de marché décentralisée

Les penseurs socialistes du XIX^e siècle (Sismondi, Rodbertus, Rousseau, Owen, Saint-Simon, John Francis Bray, Louis Blanc, Cabet, Godwin, Fourier, Proudhon, Lafargue, Otto Bauer, Kautzky) ont tous souligné «l'anarchie du marché», le fait qu'une économie monétaire de

² D'autres expériences intéressantes de planification indicative en économie de marché ont eu lieu d'abord aux Pays Bas (Jan Tinbergen), mais aussi en Autriche, en Belgique, en Corée du Sud, au Danemark, en Finlande, en Grande Bretagne, en Inde, en Italie, au Japon, en Nouvelle Zélande, en Norvège et en Suède; et furent abandonnées comme en France pour les mêmes raisons.

marché fonctionne par ajustements prenant la forme de fluctuations, de cycles et de crises récurrentes, plus ou moins longues et profondes. La plupart, sauf Fourier et Proudhon, appelaient quelque forme d'intervention de l'Etat – redistribution des revenus, magasins d'Etat, entreprises communales et étatiques, suppression des intermédiaires marchands, réglementation des successions, fixation étatique des prix, régulation contre la surproduction - pour atténuer ou réduire une telle instabilité chronique de l'économie. Seuls Fichte (1800), Marx, Engels et les marxistes ont envisagé qu'une planification nationale (étatique, administrative) serait le remède efficace aux inégalités, aux gaspillages et aux coûts de fonctionnement du marché. Engels (1878) indique que la société socialiste future se rendra «maîtresse de l'ensemble des moyens de production pour les employer socialement selon un *plan* ... Elle aura à dresser le *plan de production* d'après les moyens de production». Quant à Marx, dans *Le Capital*, livre I, il évoque la société future comme «une réunion d'hommes libres travaillant avec des moyens de production communs, et dépensant, *d'après un plan concerté*, leurs nombreuses forces individuelles comme une seule et même force de travail social». Il s'ensuivra bien des débats entre les économistes soviétiques des années 1920 (résumés dans Andreff, 1993) sur la subsistance des lois du marché (la loi de la valeur) pendant la transition vers le socialisme et l'émergence de lois économiques propres à une économie centralement planifiée (telle la «loi de l'accumulation socialiste primitive» de Preobrajensky, 1926) supposées mettre fin à l'anarchie du marché.

L'une des causes d'instabilité de l'économie de marché est qu'elle est décentralisée – il n'y a pas de coordination *ex ante* de toutes les anticipations et décisions individuelles. Il en résulte, dans une vision keynésienne, que les anticipations sont influencées par une tendance à l'excès d'offre globale dans le capitalisme génératrice de sous-investissement, de sous-emploi, de cycles et de crises. D'où le plaidoyer keynésien en faveur d'une régulation de l'économie de marché, mais qui ne va pas jusqu'à soutenir explicitement le principe d'une planification de l'économie.

Il n'est pas jusqu'au *mainstream* néo-classique pour fournir des arguments en faveur d'une intervention de l'Etat dans l'économie, voire d'une planification partielle – *i.e.* de certaines activités économiques en situation de coûts décroissants, de monopole naturel ou portant sur des biens collectifs indivisibles (*merit wants*), ou comportant certaines externalités négatives pour lesquelles le fonctionnement du marché est défaillant en ne conduisant pas (et en ne pouvant pas conduire) à l'équilibre walrasien et encore moins à l'allocation optimale (parétienne) des ressources. Par exemple, confier le soin de planifier et de programmer la production nationale d'électricité à une seule entreprise publique est la solution qu'ont

soutenue naguère les économistes-ingénieurs d'EDF (Bessière et Sauter, 1966), en conformité avec les arguments néo-classiques évoqués ci-dessus.

Une lecture un peu particulière, mais pas biaisée, des premiers auteurs néo-classiques peut les faire apparaître comme ayant cherché – et pensé trouver - une solution à l'anarchie des marchés. L'équilibre général de Walras, s'il advenait réellement dans l'économie en toute période, en équilibrant simultanément tous les marchés partiels et en les coordonnant en un équilibre d'ensemble, ne serait-il pas le remède définitif aux fluctuations, cycles et crises? En même temps, n'est-il pas le modèle d'une économie centralement planifiée et non pas celui d'une économie de marché entièrement décentralisée et non coordonnée? En effet, pour lever l'indétermination de son modèle quant à l'antériorité de la formation des prix sur les quantités, Walras fut obligé d'introduire un commissaire priseur, un «crieur de prix», *i.e.* un agent central en charge de la coordination (par les prix) des producteurs décentralisés. Quand Pareto évoque l'économie socialiste, dans le *Manuel d'économie politique*, la production y est organisée par un ministère central de la production utilisant des entités comptables en remplacement des prix et des taux d'intérêt. Barone (1908) a ensuite élaboré le modèle d'une économie planifiée centralement gérée par un ministère de la production utilisant et révisant des ratios d'équivalence (prix fictifs) pour faire atteindre l'optimum parétien à l'ensemble des agents producteurs/consommateurs décentralisés. Contrairement aux croyances de ses contemporains néo-classiques, Barone a démontré qu'une économie planifiée est possible, rationnelle et peut atteindre l'optimum de Pareto ... à condition d'être aussi pure et parfaite que (de respecter toutes les hypothèses de) l'économie de marché walraso-parétienne.

Une formalisation néo-classique plus élaborée d'une économie planifiée qui mettrait fin à l'anarchie du marché est due à Lange (1936). Le commissaire priseur walrasien y devient un planificateur central qui énonce un vecteur de tous les prix; il reçoit en retour les offres de production des producteurs décentralisés et leurs demandes d'inputs, il agrège les unes et les autres afin d'obtenir pour chaque produit l'offre totale et la demande totale pour chaque produit. Il calcule alors la différence entre la demande et l'offre (ultérieurement la demande nette d'Arrow-Debreu) de chaque produit et révisé le prix initial dans la direction qui convient - hausse pour l'excès de demande, baisse pour l'excès d'offre. Au bout d'un nombre (infini) d'itérations, cette règle de révision des prix, dite de Lange-Taylor, fait converger tous les prix et toutes les quantités vers l'équilibre (walrasien); le tout sur le papier, sans aucune fluctuation réelle, sans déséquilibre sur les marchés réels, sans défaillances de ceux-ci et sans gaspillages. Il ne reste plus aux entreprises qu'à exécuter leur programme de production ainsi calculé, de livrer leurs produits et d'acheter leurs inputs aux prix calculés à la dernière itération. N'est-ce

pas le plus beau plaidoyer (bien que néo-classique) en faveur de la planification? Même si Lange conserve deux véritables marchés (travail et biens de consommation) dans son modèle où seule la production est planifiée. Et même s'il a été démontré depuis lors qu'il n'y a aucune garantie théorique ou logique que la courbe de demande nette d'Arrow-Debreu ait la forme appropriée pour réagir aux variations de prix comme indiqué ci-dessus; si bien qu'il n'y a aucune raison logique, comme l'ont indépendamment démontré Sonnenschein (1973), Debreu (1974) et Mantel (1974) que le système walrasien de prix et de quantités converge vers l'équilibre; ni donc celui de la planification optimale de Lange.

Par conséquent, le théorème de Sonnenschein-Debreu-Mantel implique, en théorie, que les itérations à la Walras-Lange, ne conduisent pas à l'équilibre mais à des solutions comportant des excès d'offre et/ou des excès de demande. Si en outre on exclut du modèle walrasien l'hypothèse que les prix (et les quantités) sont infiniment flexibles – peuvent instantanément varier de n'importe quel pourcentage en hausse ou en baisse – mais plutôt qu'ils sont rigides ou 'gluants' (*sticky*), alors les quantités ne réagissent pas dans les proportions qui conviennent ou ne réagissent pas du tout aux signaux de prix (Varian, 1975). Les modèles de déséquilibre qui en résultent (Malinvaud, 1977; Benassy, 1982) sont un dernier plaidoyer contre l'anarchie du marché. Mais probablement pas un plaidoyer en faveur d'une économie centralement planifiée, dont Kornai (1971) a démontré qu'elle était une économie d'excès de demande³, et finalement dans les conditions organisationnelles du système soviétique, une économie de pénurie (Kornai, 1980).

Après la théorie, s'il fallait trouver une justification pour réhabiliter quelque peu le principe d'une planification, il suffirait de se référer à l'état actuel du capitalisme mondial, englué dans une crise tendant à durer, et aux dysfonctionnements observés sur les marchés, en particulier les marchés financiers internationaux entièrement intégrés et dérégulés. Sans pouvoir entrer ici dans le détail, la mondialisation des marchés a permis la maximisation de l'enrichissement sans contrainte et sans limite, imputée à la cupidité (Stiglitz, 2010) sans borne des banquiers, des managers et des oligarques. En poussant un peu plus loin cette hypothèse que la cupidité non seulement est rationnelle mais qu'elle fait système, qu'elle devient *systémique* dans la phase actuelle du capitalisme, on aboutit à une analyse de l'économie de cupidité systémique, ou «cupidalisme» (Andreff, 2013a), phase en cours du capitalisme. Dans celle-ci, l'objectif de chaque banquier-oligarque-manager est de maximiser, au-delà de son profit et de la valeur de ses actifs, son enrichissement personnel dans l'absolu et surtout comparativement aux autres,

³ Par opposition aux économies de marché capitalistes caractérisées par la reproduction d'excès d'offre récurrents.

et au détriment d'autrui en éliminant toute contrainte à son propre comportement, fut-ce par la violation des règles mêmes du capitalisme. La maximisation de la valeur actionnariale a été caricaturée par le slogan «la cupidité est une bonne chose» (*greed is good*). Ce n'est pas une caricature: la cupidité est la rationalité des acteurs ayant pour stratégie la captation d'actifs et capables à cette fin de manipuler les règles formelles du capitalisme.

La captation d'actifs a caractérisé la transition vers le marché des économies postcommunistes (EPC) et leurs privatisations tout en se propageant vers les capitalismes développés. La contagion a été attisée par la concurrence mondialisée: la pression concurrentielle des entreprises privatisées des EPC est forte non pas tant par leur profitabilité que grâce aux gains tirés d'actifs acquis (captés, détournés) quasi-gratuitement, ce qui a d'ailleurs attiré les investisseurs étrangers et confronté les firmes occidentales à la captation d'actifs, parfois comme victimes, souvent comme bénéficiaires directs ou indirects. L'impunité des pratiques de captation d'actifs a incité les FMN et les banques des capitalismes développés à un comportement mimétique de celui des nouveaux propriétaires des entreprises et des banques privatisées. La délocalisation de ces pratiques s'est effectuée via les paradis fiscaux, puis elles ont été adoptées au cœur des capitalismes développés eux-mêmes. L'acquisition d'actifs à bas prix, les cessions de gré à gré, les LBO, la transformation de créances douteuses en titres, les délits d'initiés, les prêts systématiques à des clients insolvable et les schémas Ponzi se sont répandus dans le monde entier au cours des trois dernières décennies. La mondialisation financière en a amplifié la propagation multidirectionnelle, dans tous les pays du monde, aujourd'hui interdépendants dans la captation d'actifs. Celle-ci est notamment devenue la règle du jeu fondamentale de la finance mondiale (Andreff, 2013b).

La crise provoquée par la finance mondiale a déclenché un mouvement, pour l'heure timide, de re-régulation après que les Etats aient pris en charge les dettes bancaires, aient injecté (via les banques centrales) massivement de la monnaie dans l'économie et nationalisé quelques banques en faillite. Le retour à un contrôle plus strict de l'activité bancaire et financière et à une maîtrise de ses effets sur l'économie réelle ne pourrait guère se matérialiser sans un recours à une programmation macroéconomique et monétaire, la programmation étant la forme moderne de la planification.

2. La planification interne aux entreprises grandes et multinationales

Ce n'est pas au niveau des économies nationales que la planification a remporté ses plus grand succès, mais à celui des grandes entreprises. Galbraith (1968) soulignait déjà que la technocratie – technostucture – échappait en partie aux contraintes du marché (et au contrôle des propriétaires du capital) en formalisant l'organisation (organigramme) de la grande entreprise et en guidant son activité économique à l'aide d'un plan interne. Cette idée d'une planification interne, contrastant avec l'extérieur de l'entreprise non planifié et soumis aux aléas, et donc aux défaillances et imperfections du marché, s'est répandue dans la littérature depuis lors. Cela a-t-il un rapport quelconque avec une discussion sur la réhabilitation de la planification d'une économie nationale? Oui et selon trois axes.

En premier lieu, le plan d'une grande entreprise est élaboré à l'aide de certaines techniques au premier rang desquelles la programmation linéaire, des algorithmes de programmation, la recherche opérationnelle et, finalement, la modélisation mathématique. Il est ensuite exécuté sous contrôle de la hiérarchie.

Ensuite, les inventeurs de ces techniques sont au départ des gestionnaires devant faire face à un problème à première vue insoluble de leur entreprise. Il en va ainsi des inventeurs de la programmation linéaire: Dantzig et Kantorovitch. Le premier avait en charge d'organiser la rotation des bateaux militaires américains vers l'Europe pendant la seconde guerre mondiale de telle sorte qu'ils ne fassent pas le voyage retour à vide. La solution mathématique élégante à ce problème d'allocation optimale des ressources et des bateaux qu'il trouva en 1941 est la programmation linéaire. Ultérieurement, il concevra un algorithme de gestion optimale d'une grande entreprise à deux (généralisable à n) établissements (Dantzig et Wolfe, 1961). Quant à Kantorovitch (1963), ingénieur dans une entreprise d'Etat de l'industrie du bois en 1939, il devait résoudre un problème technique et microéconomique, à savoir répartir rationnellement les travaux entre les machines et les charges entre plusieurs moyens de transport. Il chercha à optimiser les trajets des véhicules, l'utilisation des machines et la répartition des stocks de bois par le calcul «d'évaluations objectivement déterminées» (de prix fictifs deux) qui, avec un problème primal en volume, constituait l'esquisse d'un programme linéaire qui fournira l'ossature des travaux de l'école mathématique de planification soviétique des années 1960s-1970s.

Mais c'est la mondialisation de l'économie elle-même qui a poussé au plus loin la planification interne à la grande entreprise dans le cas des FMN. Le problème qu'elles ont à résoudre est non seulement l'allocation des moyens humains, matériels et financiers entre la société mère et les filiales étrangères essaimées de par le monde, mais aussi (autrefois en régime de changes fixes) celui de ne laisser aucune encaisse monétaire exposée au risque de

dévaluation d'une monnaie faible ou (aujourd'hui en changes flexibles) au risque d'une spéculation suivie de dépréciation des encaisses à court terme ou d'actifs à plus long terme dans l'un des pays de localisation de leurs filiales. Les solutions initiées par les FMN dès les années 1960s (Andreff, 1976a) sont bien connues. Elles consistent à se soustraire au marché international et à ses prix, à planifier en interne la circulation des inputs et des produits finis à des prix de transfert internes (fixés par la FMN elle-même) de façon à: a/ éviter de laisser des actifs «piégés» sur des monnaies faibles, en dépréciation; b/ positionner ses avoirs sur des monnaies fortes, en appréciation; c/ approvisionner les filiales au moindre coût; d/ faire apparaître les résultats nets consolidés (les profits) du groupe dans un lieu à fiscalité accommodante (*tax friendly*); e/ pratiquer l'optimisation (l'évasion) fiscale par la localisation des profits dans des filiales ou sociétés mères situées dans des paradis fiscaux.

Cette planification interne aux FMN, efficace et profitable du point de vue de chaque firme, a trois conséquences macroéconomiques qui participent à entretenir la crise actuelle. D'abord, l'optimisation fiscale nuit aux finances des Etats, à leur équilibre budgétaire et complique la gestion de la dette publique. Ensuite, un tiers du commerce international⁴ dans le monde consiste en flux de marchandises et de services circulant à l'intérieur des FMN entre leurs sociétés mères et leurs filiales étrangères. Il s'agit d'un commerce planifié selon les besoins et les intérêts des FMN, les quantités et les prix n'en étant pas fixés par le marché mais par les managers des FMN de manière discrétionnaire; un tel commerce ne relève pas des théories de l'échange international ou de la spécialisation internationale. Il s'effectue à des prix (internes) fixés par les FMN qui par ailleurs en déterminent le volume. Enfin et surtout, cette planification interne aux FMN est financière et participe à la mondialisation des marchés financiers par le biais de transferts internationaux (et électroniques) de fonds intra-FMN, de prêts intra-FMN aux filiales, de rapatriement des profits, de versements de redevances technologiques et d'honoraires des filiales aux sociétés mères, de transferts financiers vers (ou transitant par) des paradis fiscaux – pour certains totalement illicites.

La financiarisation des FMN s'est accentuée à partir des années 1980s et donc leur gestion (planification) financière internationale, notamment pour se couvrir contre le risque de change ou de taux d'intérêt par le termaillage (*leads and lags*) qui modifie les délais de paiement et de cession de devises. Les FMN peuvent réduire le *float* – la masse de fonds circulant entre les filiales – pour ne pas rester sur des monnaies faibles ou compenser (*netting*) les créances et les engagements de même échéance entre société mère et filiales, soustrayant les montants

⁴ Un autre tiers du commerce mondial consiste en échanges entre des FMN et des firmes qui ne sont pas des FMN. Seul un dernier tiers du commerce mondial est indépendant des stratégies (et des plans) des FMN (Andreff, 2003a). La planification ne se trouve pas nécessairement là où on la cherche !

concernés au risque de change. Par l'endiguement (*hedging*), les FMN modifient les monnaies de facturation au comptant ou à terme, de façon à réduire les risques ou à tirer des profits de la spéculation sur les changes. Ainsi, les FMN exploitent les changements de parité quand elles ne les provoquent pas. Elles empruntent là où les taux d'intérêt sont plus faibles, diversifient leurs sources de financement internationales et contournent les politiques de restriction du crédit. Quand elles ne spéculent pas sur la politique monétaire d'un pays ou sur le remboursement de sa dette.

Ce qui est d'une certaine façon l'apogée de la planification (interne et privée) aujourd'hui marque aussi les limites de l'espace qui reste disponible pour des politiques économiques nationales effectives ou efficaces et en particulier pour des injonctions ou des incitations figurant dans un plan de l'économie nationale. A cela s'ajoute que les politiques économiques libérales des trois dernières décennies ont toutes adopté une politique d'attractivité très favorable aux FMN et aux investissements directs étrangers sur le territoire national (Andreff, 1999, 2003b & 2013c); l'Etat est devenu le promoteur de son invasion par les FMN et les investisseurs étrangers, une sorte «d'Etat mondialisateur» qui ne dispose plus de planification nationale et qui se coule dans la planification privée des FMN en cherchant à les «séduire» et à les attirer à l'intérieur de son économie nationale (Michalet, 1999).

Il se pourrait fort bien qu'il y ait une contradiction entre la pratique planificatrice des grandes firmes et les exigences d'une planification économique nationale. Ce dilemme est également illustré par les dysfonctionnements et l'échec du système de planification soviétique.

3. L'économie planifiée centralisée: l'échec du système de planification soviétique

Le meilleur argumentaire contre la planification se fonde sur l'échec des économies communistes ayant pratiqué une planification impérative, microéconomique et centralisée, malgré la mise au point de techniques sophistiquées d'optimisation du plan national (Chigolet, 2008) et d'algorithmes de 'décentralisation' du plan (Andreff, 1976b). Il convient de distinguer deux dimensions de cet échec: l'une a trait au fonctionnement (et aux dysfonctionnements) de l'économie engendré(s) par l'existence de ce type de planification, l'autre est relative aux techniques de planification à proprement parler.

La littérature des années 1970s, et surtout des 1980s après la publication de Kornai (1980), abonde en analyses des dysfonctionnements d'une économie centralement planifiée. Une synthèse dérivée de Andreff (1993) les exprime comme suit. L'exécution par chaque entreprise d'un plan détaillé reçu du planificateur central, plan microéconomique (indiquant

dans le détail les produits requis, les inputs et les techniques utilisés) et impératif - dictant toutes ses décisions au directeur d'entreprise, et exécuté sous le contrôle de l'administration (ministères sectoriels), a rapidement engendré un comportement systématique de couverture contre les risques d'approvisionnement défaillant de l'entreprise par les autres entités planifiées. En pratique, l'existence de priorités planifiées (en faveur de l'industrie lourde en URSS) et la planification détaillée (chaque entreprise reçoit un plan détaillé en quantités à exécuter), accompagnées du principe de planification tendue (au minimum atteindre les objectifs assignés par le plan central à l'entreprise, au mieux dépasser son plan pour recevoir des primes) ont débouché sur⁵:

- . un effet de cliquet (*ratchet effect*) réduisant la production et sa croissance en dessous du niveau planifié;
- . un «effet Micawber» contre-productif : quand une entreprise s'aperçoit qu'elle ne parviendra pas à réaliser son plan à 100% (et perdra les primes) à l'échéance, il lui est indifférent de ne le réaliser qu'à 95%, 80%, 60%, etc., la sanction étant la même pour tous ces pourcentages (suppression des primes); d'où une totale dés-incitation à l'effort (Dyker, 1985);
- . un cercle vicieux entre l'approvisionnement et l'assortiment (Andreff, 1976b), un approvisionnement défaillant ou en retard obligeant l'entreprise mal approvisionnée à fournir un assortiment non-conforme à ses clients planifiés, ce qui se traduit en aval pour d'autres entreprises par un approvisionnement défaillant en qualité et la multiplication des goulots d'étranglement; d'où nouvel ajustement en jouant sur l'assortiment de leur production, et ainsi de suite;
- . des pratiques d'adaptation à cette situation de la part des entreprises qui: a/ biaisaient l'information; b/ développaient des relations horizontales interentreprises non prévues par le plan (économie parallèle); c/ constituaient des réserves d'inputs; d/ créaient des ateliers annexes pour produire elles-mêmes les inputs les plus fréquemment en rupture d'approvisionnement; e/ marchandait le contenu de leur plan d'entreprise avec leur hiérarchie administrative et le planificateur central ; f/ recouraient aux marchés parallèles face aux pénuries récurrentes d'approvisionnement.

Il s'ensuivait l'expansion d'une économie parallèle monétaire et marchande, ni prévue, ni souhaitée par la planificateur central, mais qui à la fois s'enrichissait des défaillances (d'approvisionnement) du plan et résorbait les pénuries les plus graves. La décroissance inéluctable de la production dans un tel système est mathématiquement démontrable (Andreff, 1993, p. 113-114), seule la date exacte de son effondrement ne l'est pas.

5 Pour une démonstration détaillée et rigoureuse, voir Andreff (1993), chap. 2.

Quant aux techniques de la planification soviétique, basées jusque là sur la construction de balances matières (tableaux emplois-ressources en quantités) plus ou moins articulées en un tableau d'échanges interindustriels, ont connu une sensible évolution dans le contexte des réformes économiques lancées dans les pays de l'Est dans les années 1960s. A la suite de Kantorovitch, dont le programme linéaire conçu en 1939 fut publié en 1962 en plein débat sur les réformes en URSS, l'école d'économie mathématique soviétique a conçu de nombreux algorithmes sophistiqués (recensés dans Andreff, 1976b) susceptibles d'aider à élaborer un plan économique national rationnel, voire optimal. Ils ont abouti à la construction d'un automate de l'économie soviétique connu sous le nom de SOFE (initiales en russe de Système de Fonctionnement Optimal de l'Economie) visant une informatisation et une automatisation du calcul du plan quinquennal. Avec les moyens techniques (ordinateurs) de l'époque, une énorme difficulté était la durée de calcul nécessaire pour résoudre un programme linéaire correspondant à la taille de l'économie soviétique (pourtant ramenée/agrégée en secteurs correspondant aux 50 ministères sectoriels et aux 200 plus grandes entreprises de l'URSS dans SOFE). Techniquement deux solutions de la difficulté étaient envisageables: la décentralisation du plan à l'aide d'algorithmes de décomposition d'un programme linéaire et la conception d'algorithmes d'approximation de l'optimum avant la fin des itérations devant le découvrir.

La première solution existait avec l'algorithme de Dantzig et Wolfe (1961) reprise par divers économistes du CEMI (Institut Central de Mathématiques Economiques), notamment Volkonskij (1964). Elle permettait d'envisager l'interconnexion d'un ordinateur central gérant le programme principal (de l'économie nationale) et des ordinateurs périphériques munis des sous-programmes sectoriels (formant un automate de l'économie soviétique). En fait, il ne s'agissait pas à proprement parler d'une décentralisation de la planification mais de faire participer les secteurs et les entreprises aux calculs de la solution optimale du programme central⁶. Une fois celle-ci trouvée les secteurs resteraient soumis à l'obligation d'exécuter leur part du plan optimal; la planification ne serait pas plus décentralisée qu'avant.

Une avancée fut l'idée de diviser le vaste modèle économique national en sous-programmes à l'aide d'algorithmes de décomposition de la programmation linéaire à deux niveaux (un centre et une périphérie de secteurs économiques). Le centre alloue aux secteurs des quantités (d'inputs et d'objectifs de production), les secteurs composent leurs plans optimaux en

⁶ Sous une réserve importante à savoir que le programme linéaire satisfasse aux conditions de séparabilité (Bessière, 1967) assurant la cohérence entre les optima locaux (sectoriels) et l'optimum global calculé par le programme principal (central). Il faut pour cela que l'organisation de l'économie (soviétique) présente une structure optimale telle qu'elle minimise le coût de l'information nécessaire au calcul de l'optimum du programme central, ce qui était loin d'être le cas en URSS (Andreff, 1976b).

volume et annoncent leurs prix virtuels (*shadow prices*) pour les ressources et les objectifs. Le centre recalcule les allocations de ressources et d'objectifs qui égalisent les rendements marginaux, les itérations se poursuivant jusqu'à trouver l'allocation optimale néoclassique égalisant les prix et les rendements marginaux. Décentralisation du plan par les quantités. Une idée géniale due à Liptak (Andreff, 2014) consista à reformuler le problème de la planification centrale en théorie des jeux – un jeu polyédrique à deux joueurs, le centre et «l'équipe des secteurs», résolu par la procédure de Brown-Robinson - dans un article cosigné avec Kornai (Kornai et Liptak, 1965). Techniquement, ce modèle hongrois est l'inverse du modèle de Walras-Lange-Malinvaud où la décentralisation opère par les prix (Andreff, 1976b): le centre détermine des prix, l'entreprise s'ajuste aux prix centraux et fait connaître au centre les volumes de production et d'inputs. Dans le modèle Kornai-Liptak, il n'y a pas de flux d'informations sur les prix de haut en bas, mais une information sur les quantités remonte de bas en haut. Il est un modèle de planification parfaite sous un certain nombre d'hypothèses, notamment que les entreprises ne trichent pas sur les informations qu'elles transmettent au centre (comme elles le faisaient habituellement en Hongrie). La conclusion de Kornai-Liptak tombe comme un couperet: «Il est impossible que la planification centrale fonctionne parfaitement».

Contrairement à l'ambition de Kantorovitch et ses adeptes en Union soviétique, qui pensaient préparer des plans optimaux opérationnels, Kornai soutiendra plus tard: «je n'ai pas un instant imaginé appliquer la programmation linéaire à la planification opérationnelle de l'économie» (Kornai, 2005). Cela n'a pas empêché Kornai et Liptak de travailler de 1963 à 1968 avec l'Institut de Planification Economique de l'Office National du Plan de Budapest à édifier un système de modèles – un modèle central et 18 modèles sectoriels, de collecter des données et de faire des calculs pour le plan.

Avec les moyens informatiques d'alors l'algorithme Kornai-Liptak était trop lent, nécessitait trop de calculs et fut remplacé par des procédures plus grossières d'approximation des optima. Donc, y compris avec un algorithme de décomposition, l'ensemble des itérations pour trouver la solution optimale, même en nombre fini, prend beaucoup de temps. Le coût d'opportunité à faire fonctionner l'économie sans plan avant d'avoir trouvé l'optimum, sans attendre la fin du calcul itératif, est-il plus élevé que d'appliquer après quelques itérations des plans (sectoriels) non optimaux «partant du principe que des plans compatibles qui vont en s'améliorant valent mieux que l'absence de plan» (Dantzig, 1967)? D'où la deuxième solution annoncée qui est donc de ne pas mener le processus itératif de calcul du plan optimal à son terme (convergence) et de le remplacer par une méthode d'approximation, elle-même convergente et

monotone (accroissement continu de la valeur de la fonction-objectif centrale), comme dans le modèle de Kornai (1969).

En Hongrie, l'amélioration des techniques de planification est finalement restée lettre morte parce que le «Nouveau Mécanisme Economique» adopté en 1968 a abandonné le principe d'une planification centralisée et impérative, a introduit de plus en plus les forces du marché dans l'économie entre 1968 et 1985, y compris en légalisant les activités relevant antérieurement de l'économie parallèle. L'économie hongroise est devenue en 1985 une véritable économie de marché, complètement décentralisée, où la planification n'était plus qu'indicative, à laquelle il ne manquait plus que les institutions du marché - elles seront en grande partie créées entre 1985 et 1989, avant même le début de la transition postcommuniste (Andreff, 1993).

En URSS, le système SOFE fut pratiquement implémenté, de 1965 à 1970, en équipant les ministères sectoriels et les grandes entreprises de centres de calculs interconnectés (projet ASPR) en vue d'un usage cybernétique pour la planification. Cependant, les ministères et les entreprises ont très vite «fait de l'obstruction» en refusant de collaborer aux calculs des prévisions sectorielles de base du plan à long terme 1976-1980 et en ne délivrant pas l'information requise. En cherchant à les rendre transparents pour le planificateur central (Gosplan), le projet ASPR menaçait en définitive le pouvoir (de marchandage) des ministères et des grandes entreprises. On en tire la leçon qu'un système de planification, par delà sa dimension technique, implique toujours un système (de répartition) de pouvoirs (Andreff, 1976b). Il est à la fois un outil économique et un élément d'ingénierie politique représentatif du régime en vigueur (prise de décision centralisée en URSS; décisions plus concertées dans les plans français, voir 4 *infra*).

Par ailleurs, le degré de centralisation de l'économie soviétique qui était supposé diminuer à l'issue des réformes Brejnev de 1965, n'a guère changé du fait du recul de ces réformes dès 1971. La centralisation n'a vraiment commencé à varier en baisse qu'avec la *perestroïka* et la *glasnost* sous Gorbatchev à partir de 1987. Pour atteindre le degré zéro de centralisation avec une anarchie du marché totale et omniprésente⁷ pendant la première décennie de la transition sanctionnée par la crise financière de 1998 (Andreff, 2007).

4. La mondialisation a détruit la planification macroéconomique indicative

⁷ La vente de marchandises dans la rue ou à partir du coffre de sa voiture, hors de toute institution, étant alors considérée par les plus illuminés des libéraux comme la preuve que la Russie était devenue une véritable (*fully-fledged*) économie de marché !

La planification française était macroéconomique et indicative, ne comportant d'injonctions ou d'obligations pour aucun agent économique, en fait une «étude de marché généralisée» *ex ante* et un cadre prévisionnel «réducteur d'incertitude» ou «anti-hasard» (Massé, 1965) à usage du gouvernement et informatif pour les entreprises, surtout les grandes entreprises publiques. L'élaboration du plan impliquait le gouvernement et le Premier Ministre, un Commissariat Général du Plan (CGP), l'INSEE, la Direction de la Prévision du Ministère de l'Economie et des Finances et diverses administrations, ainsi que des organismes de concertation, les commissions de modernisation et le Conseil Economique et Social (Pascallon, 1974). Pendant les cinq premiers plans, les techniques d'élaboration du plan utilisées reposaient sur le tableau d'échanges interindustriels (et l'inversion de la matrice de Léontief) pour les projections en volume, des méthodes discrétionnaires de prévision des prix relatifs, la méthode dite «de la spirale» appliquée au tableau des opérations financières pour la prévision de l'équilibre financier, et un modèle à conservation de parts et la méthode R.A.S. pour la prévision du commerce extérieur et du réseau des échanges internationaux (Babeau et Derycke, 1967).

Pour l'exécution des plans français étaient mobilisés le Ministère de l'Economie et des Finances, le CGP, le budget de l'Etat, un Fonds de Développement Economique et Social et des institutions de crédit publiques (Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit National, Crédit Foncier et des banques à statut légal spécial). En pratique, le plan était exécuté via une action directe par la dépense publique sur la consommation des ménages et les investissements des administrations publiques, une action indirecte sélective sur la production et les investissements des entreprises, par la fiscalité, la politique du crédit et la politique des prix, enfin une action indirecte (politique des revenus) sur le revenu disponible, l'épargne et les emplois des ménages. Des indicateurs d'alerte ou «clignotants» visaient à signaler les écarts entre les objectifs du plan et l'évolution économique effective. Il va sans dire que le plan français opérait dans une économie ouverte, de plus en plus au fil des plans, et non dans une quasi-autarcie de l'économie comme la planification soviétique; néanmoins sa réussite exigeait un minimum de protection du marché intérieur des produits et des facteurs de production vis-à-vis de la concurrence internationale.

Avec la préparation du VIe Plan (1971-75), un important virage a été pris pour adapter la planification indicative à l'internationalisation croissante de l'économie française ainsi que pour fonder le plan sur une modélisation macroéconomique intégrée et synthétique de l'économie utilisée pour réaliser une projection centrale (autour de laquelle des variantes étaient calculées). C'est le modèle physico-financier (FIFI) dû à Aglietta et Courbis (1969)

s'appuyant sur la théorie des économies concurrentées, c'est-à-dire ouvertes à l'international, proposée par Courbis (1974). On n'insistera pas ici sur l'aspect modélisation⁸ qui, à l'époque, a fait dire de FIFI avec ses 1600 équations, 3500 variables et 4600 instructions de programme, qu'il était un modèle «méga-économique» (Bénard, 1972). En revanche, il consacre la prise en compte par le plan français de l'internationalisation du capital se développant à l'époque et de son impact sur le marché intérieur: une économie concurrentée est une économie ouverte aux échanges internationaux, les entreprises des secteurs soumis à la concurrence internationale sont contraintes par les prix pratiqués sur les marchés internationaux.

FIFI est un modèle de simulation, non d'optimisation, qui regroupe les diverses branches de l'économie en trois grands secteurs. Le secteur des branches à prix administrés où apparaissent des entreprises publiques et où les pouvoirs publics interviennent – à l'époque - dans la fixation des prix (énergie, transports et télécommunications, logement, agriculture). Le secteur des branches abritées de la concurrence étrangère sans (ou à faibles) échanges de biens et services avec l'extérieur (industries agro-alimentaires, BTP, commerce, services) ; la demande intérieure y guide les décisions de produire et d'investir des entreprises. Le secteur exposé (les branches de l'industrie manufacturière) à la concurrence internationale: les prix y sont imposés par la concurrence étrangère et déterminent le montant de l'autofinancement disponible des entreprises françaises (compte tenu de leurs coûts) et par suite leur capacité de production. Il en résulte un partage du marché intérieur entre production intérieure et importation. Pour s'adapter à cette «contrainte extérieure», les entreprises doivent améliorer leur productivité et peser sur leur coût salarial. La contrainte extérieure va devenir le thème central des deux plans suivants, couvrant la période 1976-1985, d'autant plus que le ratio M/Y , le degré d'ouverture $(X+M/Y)$ de l'économie française et le taux de pénétration de son marché intérieur $(D+M-X/D)$ par la concurrence étrangère⁹ ne cessent d'augmenter. De même l'entrée des investissements directs étrangers (IDE) en France et la sortie d'IDE¹⁰ réalisés par des firmes françaises hors des frontières nationales s'accroissent également, sans parler des flux internationaux de capitaux à court terme qui explosent avec la mondialisation.

La réalité de l'internationalisation économique vient de plus en plus contrarier les objectifs du plan, les rendant de plus en plus aléatoires et compliqués à tenir en présence de variables cruciales déterminées hors de l'économie nationale tels les prix internationaux, les taux de change, et

8 FIFI fut l'étape décisive du passage à la modélisation généralisée dans la planification française précédé et suivi des modèles ZOGOL, DECA, STAR, FIFI-TOF, DMS, REGINA, MOISE notamment.

9 Avec $Y = \text{PIB}$, $M = \text{importations}$, $X = \text{exportations}$, $D = \text{demande sur le marché intérieur}$.

10 Les IDE ne forment pas une variable explicitement prise en compte dans les modèles de planification français (à tort); quant aux flux de capitaux à court terme, leur prévision est devenue quasiment impossible avec l'adoption de taux de change flexibles et la mondialisation des marchés financiers.

de chocs extérieurs inattendus (chocs pétroliers, etc.). L'exemple le plus flagrant est la politique de stabilisation ouvrant en 1983 une séquence d'austérité pour ajuster l'économie française à la contrainte extérieure (déficit commercial et budgétaire) après qu'une politique de relance (1981) ait échoué en partie dû à l'ouverture de la France sur d'autres économies européennes suivant au même moment des politiques conjoncturelles opposées. Au passage, on notera que la politique conjoncturelle (stabilisation), de court terme, prend alors le pas sur la planification à moyen terme, et ce sera définitif, la prépondérance du court ne se démentira pas jusqu'à l'abandon *de facto* de la planification en France en 1992.

Par exemple, les Options du VIII^e Plan, rédigées en 1979, énoncent que l'appareil productif français doit s'adapter à la hausse des prix relatifs du pétrole et des matières premières, à l'industrialisation du Tiers Monde et au renforcement de la concurrence entre pays industriels: «pour pouvoir se renforcer sur ses points forts, notre appareil productif ne devra pas chercher à occuper tous les terrains. Dans certains cas, pour mieux progresser, il lui faudra abandonner certaines positions» (sic !). En termes clairs, il devra s'adapter à la mondialisation naissante et aux spécialisations internationales qu'elle détermine. Le VIII^e Plan adopte aussi «une conception stratégique de la planification qui n'est pas sans analogie avec celle que pratiquent désormais toutes les grandes entreprises», conception critiquée à l'époque comme marquant une étape vers la déplanification. La planification nationale se meurt; elle sera vraiment à l'agonie avec le IX^e Plan (1984-88), écourté d'un an, et mourra à la fin d'un X^e Plan (1989-92) peu crédible, d'autant moins que sa dernière année coïncide avec la mise en œuvre du marché unique européen (qu'est-ce le marché intérieur désormais?)¹¹. Elle n'aurait certainement pas pu survivre à des événements ultérieurs tels que la montée de la finance mondialisée (entraînant celle du ratio entre les transactions financières internationales et le PIB mondial, et du même ratio pour la France) ou à l'adoption d'une monnaie unique européenne.

La mondialisation économique a tué la planification macroéconomique indicative à la française. Elle a aussi largement contribué à l'effondrement définitif du système de planification impérative et centralisée. L'ouverture des pays de l'Est au commerce extérieur à partir des années 1970s, puis aux IDE dans les années 1980s ont ébranlé ce système. Leur endettement extérieur qui s'en est suivi a rendu inévitables des politiques de stabilisation prioritaires par rapport aux plans à moyen terme. En fin de compte, face aux exigences de

¹¹ Le CGP disparaît finalement en 2006, remplacé par le CAS (Centre d'Analyse Stratégique), lui-même transformé en 2013 en France Stratégie.

leurs créanciers internationaux¹² et dans une atmosphère de libéralisme économique triomphant, ils durent engager des réformes profondes (systémiques) consacrant l'abandon définitif de la planification.

5. Quelle place pour la réhabilitation d'une planification nationale?

Pour discuter sérieusement les options réalistes ouvertes à la réhabilitation d'une planification nationale, il faut évidemment faire des hypothèses sur le contexte économique international.

Deux hypothèses sont adoptées ici:

a/ la mondialisation de l'économie ne disparaît pas du jour au lendemain ni même dans un avenir prévisible;

b/ la France et l'économie française restent membres de l'UE et la monnaie ayant cours reste l'euro¹³ dans un avenir prévisible.

Avant de discuter les implications de ces deux hypothèses, précisons que techniquement la planification ne pourrait plus guère s'appuyer que sur des modèles de simulation ou un modèle d'équilibre général calculable (MEGC) qui prendraient en compte de nombreuses variables internationales exogènes pour simuler des chocs en provenance de l'économie mondiale et de l'UE auxquels l'économie française aurait à s'adapter, et non plus un modèle de programmation et d'optimisation, illusoire avec la mondialisation de l'économie française (voir le poids important du commerce extérieur, des IDE et surtout des mouvements de capitaux internationaux à court terme en proportion du PIB).

Si la mondialisation perdure, on peut immédiatement exclure du domaine de ce qui est planifiable au niveau d'une nation: les prix internationaux et leur évolution, les taux de change, les taux d'intérêt directeurs internationaux, les mouvements internationaux de capitaux à court terme, la plupart des grandeurs financières nationales dans la mesure où elles sont largement déterminées par les variables précédentes, mais aussi par la spéculation internationale et les transactions internationales de captation d'actifs (du «cupidalisme» supra), l'évasion et la fraude fiscales via les paradis fiscaux. On connaît les difficultés à trouver un accord en Europe sur la fin du secret bancaire (nécessaire à lutter contre l'optimisation fiscale) ou sur l'instauration d'une taxe Tobin même à taux infinitésimal sur les mouvements de capitaux internationaux. Dans un plan national réhabilité, il n'y aura pas de

¹² Et, bien sûr, à la pression populaire et aux événements sociaux et politiques de 1989 (migration est-allemande par la Hongrie, chute du mur de Berlin, etc.).

¹³ Une hypothèse alternative, quel qu'en soit le réalisme, n'est pas sans intérêt, mais alors ce papier deviendrait autre chose que ce que son titre annonce, à savoir une discussion sur les conséquences et les coûts d'une sortie de l'euro et de l'UE, dont ce n'est pas l'objet.

planification financière (comme il y avait autrefois une projection du tableau d'opérations financières), parce qu'il ne peut pas y en avoir, la quasi-totalité des variables financières étant désormais imprévisibles même à court terme, à l'international et encore plus au niveau national.

Avec la mondialisation, on oublie également toute idée de planification du commerce extérieur. Les exportations extra-UE, et même intra-UE, sont peu prévisibles, et évidemment pas planifiables du fait des variables citées précédemment. Les importations ne sont pas davantage prévisibles ou maîtrisables puisque les restrictions quantitatives aux frontières sont interdites, la France ne peut manipuler son taux de change (dont le cours est géré par la BCE à Francfort) et le protectionnisme par les normes est en régression. Donc ni planification financière, ni planification du commerce extérieur. D'où le problème suivant: reste-t-il quelque chose de planifiable sur le marché intérieur français si on ne planifie ni les flux financiers, ni les importations?

L'hypothèse du maintien de la France dans l'UE est encore plus contraignante pour une réhabilitation de sa planification nationale. Sans entrer dans le détail de chaque dispositif, l'appartenance à l'UE contraint l'économie et la politique économique françaises par: la politique agricole commune, la politique régionale de l'UE, l'ouverture des marchés publics et les procédures d'appels d'offre pour les investissements publics, l'harmonisation des normes européennes, la libre circulation des travailleurs, la libéralisation des services de transport, la politique de la concurrence, le contrôle des fusions entre entreprises et les règles relatives aux aides de l'Etat et, évidemment, la monnaie commune qui exige un minimum de convergence nominale et réelle¹⁴ entre les pays membres de l'euro; d'où l'ajustement requis aux critères de Maastricht en matière d'inflation, de taux d'intérêt, de déficit budgétaire (3% du PIB) et de dette publique (60% du PIB), bien que les deux derniers critères soient fréquemment non respectés par certains Etats membres.

Enfin, la planification nationale réhabilitée peut-elle être plus que: de la politique fiscale et de la politique budgétaire (non harmonisées au niveau européen), un peu de politique industrielle à condition de ne pas être en infraction avec la politique de la concurrence européenne, et une politique de régulation/réglementation à condition que les règles soient conformes aux normes européennes?

Par exemple, une politique industrielle nationale, en phase avec la politique de concurrence européenne, ne pourrait s'engager dans un vaste programme de restructuration, ou dans des

¹⁴ Problème qui a ralenti et rendu difficile l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'UE, malgré une forte volonté politique (Andreff, 1999b & 2001) et, plus tard, leur entrée dans l'euro - toujours pas en vue en Pologne, République tchèque, Bulgarie, Roumanie.

fusions importantes entre entreprises, surtout si l'Etat devait y prendre part, ni s'appuyer sur des subventions ou des dégrèvements fiscaux discriminatoires (ne visant que certains secteurs ou que des entreprises françaises à l'exclusion des étrangères). Bien évidemment, une coordination entre les entreprises dans un secteur prioritaire ne serait pas non plus conforme aux règles de la concurrence, surtout si c'est l'Etat qui coordonne. En outre, l'industrie totalement mondialisée est non planifiable, sauf par les FMN elles-mêmes (voir 2 supra). Quant au secteur des services (près de 80% du PIB), il n'est pas davantage planifiable pour ce qui concerne les services industrialisés, informatisés, automatisés aujourd'hui sous le contrôle des FMN. Mais l'objectif d'une planification serait-il de se concentrer sur des activités comportant une barrière à l'entrée réglementée (par l'obtention d'une licence, d'un diplôme d'Etat ou d'un examen, de notaire à chauffeur de taxi en passant par moniteur de ski), beaucoup plus planifiables? Outre que ceci est réalisable (et déjà réalisé) sans planification, est-ce là que doit se situer l'ambition d'un plan national réhabilité? Néanmoins, ces cas montrent bien que c'est du côté des réglementations que le plan a le plus de chance d'être opérationnel à l'heure de la mondialisation. Avec une réserve toutefois.

Un plan national (simulé ou élaboré avec un MEGC) qui inspirerait les décisions d'une politique industrielle limitée et l'extension de réglementations risquerait fort d'être facilement contourné par les stratégies (et les planifications micro internes, 2 supra) des FMN. Celles-ci utiliseraient, comme d'habitude, les pays sans planification (sans réglementations, sans politique industrielle) ainsi que les zones franches dérégulées, les paradis fiscaux, ou même simplement joueraient de la concurrence fiscale intra-UE, pour esquiver les effets jugés négatifs par elles de la planification nationale réhabilitée. Ainsi, actuellement, le boycott russe anti-UE sur certains produits, en réaction aux sanctions européennes, est contourné via le Kazakhstan et la Chine (qui sont loin d'être des paradis fiscaux!), par des firmes russes qui entendent conserver leurs marchés dans l'UE ou des firmes de l'UE cherchant à garder leur marché russe. Le recours à l'embargo est évidemment une arme qu'il vaut mieux oublier dans la réhabilitation de la planification nationale.

Finalement, le planificateur pourra s'appuyer sur les politiques fiscale et budgétaire. Mais la première de ces politiques n'offre pas d'énormes marges de manœuvre en raison de la concurrence fiscale qui sévit de par le monde et même au sein de l'UE, pour attirer les investissements étrangers, les firmes étrangères et mêmes des salariés ou artisans apatrides. Reste la politique budgétaire, dans les limites d'un déficit ne dépassant pas 3% du PIB et d'une dette publique inférieure à 60% PIB (éventuellement négociables dans le temps à Bruxelles). Ce n'est pas rien, mais cela revient à dire que les choix budgétaires offerts au

planificateur ne seront pas tant expansionnistes ou stabilisateurs (d'austérité), mais plutôt seront des choix portant sur la répartition entre les postes de dépenses publiques: une fois assuré le service de la dette, plus de Défense ou d'Education nationale, plus de Santé ou de Transport, plus de Numérique ou plus de Sport? Et ainsi de suite. D'une certaine façon, la planification deviendrait de moins en moins économique (croissance, industrie, etc.) et de plus en plus sociale (choix entre des objectifs sociaux). Au fond, ce n'est peut-être qu'un retour aux sources, dans les pays anglo-saxons l'idée de planification avait fait son chemin sur le mode du PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System*) devenu en français la RCB – rationalisation des choix budgétaires aux plus beaux jours des Ve et VIe Plans français.

Pour le reste, il conviendra de réfléchir, inventer, innover en matière de planification, si l'on veut réhabiliter un Plan national, indicatif et macroéconomique (très partiellement vu tout ce qui n'est plus planifiable). Mon intuition est que l'innovation ne viendra pas du côté des techniques et de la modélisation (celle-ci ne progresse plus depuis longtemps en vue de servir la planification), ni du côté de la coordination des décisions des entreprises (étude de marché généralisée et politique industrielle sont contraintes par l'appartenance à l'UE). Peut-être devrait-on plutôt chercher du côté de la concertation entre les acteurs économiques et sociaux? Tous les groupes d'intérêts sociaux recherchant un consensus, plus souvent des compromis¹⁵, sur quelques objectifs cruciaux pour la nation, tel était l'ambition des anciennes commissions de modernisation et du Conseil Economique et Social, soit un aspect plus politique de la planification. Au total, l'avenir de la réhabilitation de la planification ne serait-il pas que le Plan soit plus politico-social qu'économique?

Sous un angle à la fois symbolique et institutionnel, on pourrait songer à recréer une Agence Nationale de Planification, ou un Conseil interministériel de planification, ou procéder à une inflexion du Conseil d'Analyse Economique auprès du Premier Ministre vers une action plus 'planificatrice' que celle de conseiller le Prince sur les problèmes les plus épineux de l'heure. Les propos précédents invitent à créer de nouvelles instances de concertation (à imaginer) autour du Plan national ayant plus d'impact sur l'économie et la société que l'actuel Conseil Economique et Social. Ce qui précède conduit aussi à penser que pour l'exécution du plan, les ministères des finances et du budget seraient en première ligne, suivis des ministères spécialisés correspondant aux objectifs en faveur desquels ont été opérés les arbitrages budgétaires (ministère de la défense, de l'éducation nationale, du travail et affaires sociales, de la santé, etc.). La grosse difficulté restera de savoir comment éviter la prépondérance du

¹⁵ La recherche de consensus et de compromis est aussi au cœur de l'idée de régulation, notamment des thèmes développés par l'Ecole de la régulation française. L'avenir de la planification, s'il en est un, sera vraisemblablement lié à celui d'une re-régulation de l'économie.

court terme sur les objectifs à moyen terme, déjà notée dès le VIe Plan 1971-75, et qui s'était définitivement imposée avec le VIIe Plan.

Conclusion

Quel espace économique national (quelles variables) reste planifiable avec efficience? Toute activité économique pouvant a priori être régulée, quelles activités peuvent-elles encore l'être sans créer des effets contraires nuisibles: évasion fiscale, spéculation excessive, opérations frauduleuses, contournement des règles par les FMN? L'examen de ces questions est crucial avant de décider de re-planifier. Ce qui précède rend plausible plutôt une planification partielle et souple basée sur la concertation entre les acteurs économiques et sociaux d'une filière (il y a désormais 15 filières institutionnalisées en France) ou d'un secteur de la société (santé, éducation, etc.) dans le cadre d'institutions conçues pour être le siège d'une telle concertation. Ajouter un zeste de politique budgétaire et on doit être au bout des possibilités de planification nationale dans un contexte de mondialisation.

Références:

- Aglietta M., Courbis R. (1969), Un outil pour le plan: le modèle FIFI, *Economie et Statistique*, 1 (1), 45-65.
- Andreff W. (1976a), *Profits et structures du capitalisme mondial*, Calmann-Lévy, Paris.
- Andreff W. (1976b), *Les variations du degré de centralisation dans les pays de l'Est européen depuis les réformes*, thèse complémentaire, Université de Paris 1, décembre.
- Andreff W. (1993), *La crise des économies socialistes. La rupture d'un système*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Andreff W. (1999a), Peut-on empêcher la surenchère des politiques d'attractivité à l'égard des multinationales ?, in : A. Bouët, J. Le Cacheux, dir., *Mondialisation et politiques économiques. Les marges de manoeuvre*, Economica, Paris, 401-423.
- Andreff W. (1999b), Nominal and Real Convergence - At What Speed?, dans J. van Brabant, ed., *Remaking Europe. The European Union and the Transition Economies*, Rowman & Littlefield, Lanham, 1999, pp. 111-138.
- Andreff W. (2001), Les gains attendus par les pays d'Europe centrale et orientale de l'élargissement de l'Union européenne et de l'entrée dans l'euro, *Revue d'Economie Financière*, n° hors série, 2001, pp. 49-64.
- Andreff W. (2003a), *Les multinationales globales*, Repères, La Découverte, Paris.

- Andreff W. (2003b), La restructuration stratégique des firmes multinationales et l'Etat «mondialisateur», dans J. Laroche, coord., *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Presses Universitaires de France, Paris, 45-56.
- Andreff W. (2007), *Economie de la transition: La transformation des économies centralement planifiées en économies de marché*, Bréal, Paris.
- Andreff W. (2013a), Une transition économique inattendue: vers le «cupidalisme»? , *Revue de la Régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 14, 2^e trimestre, varia (en ligne).
- Andreff W. (2013b), Crisis as Unexpected Transition ... to a Greed-Based Economic System, in: P. Zarembka, ed., *Contradictions: Finance, Greed, Labor Unequally Paid*, *Research in Political Economy*, vol. 28, Emerald, 1-48.
- Andreff W. (2013c), L'Etat «mondialisateur» survivra à la crise de la mondialisation, dans W. Andreff, dir., *La mondialisation, stade suprême du capitalisme? En hommage à Charles-Albert Michalet*, Presses Universitaires de Paris Ouest, Nanterre, 295-313.
- Andreff W. (2014), Le réalisme économique de Janos Kornai: évolutif et éclectique, *Economies et Sociétés*, série Histoire de la pensée économique, 50 (6), 1039-1062.
- Babeau A., Derycke P.-H. (1967), *Problèmes techniques de planification*, Sirey, Paris.
- Barone E. (1908), The Minister of Production in the collectivist state, in: F. von Hayek, ed., *Collectivist Economic Planning*, Routledge & Kegan, London 1935.
- Bénard J. (1972), *Comptabilité nationale et modèles de politique économique*, P.U.F., Paris.
- Benassy J.-P. (1982), *The Economics of Market Disequilibrium*, Academic Press, New York.
- Bessière F. (1967), De l'importance du concept de «séparabilité» en économie, *Revue d'Economie Politique*, 77 (6).
- Bessière F, Sauter E. (1966), Optimisation et environnement économique: la méthode des modèles élargis, *Revue Française de Recherche Opérationnelle*, n° 40.
- Chigolet G. (2008), *Recherche sur la notion d'équilibre et ses applications aux théories de la planification*, thèse de doctorat, Université de Paris 1, janvier.
- Courbis R. (1974), *Compétitivité et croissance en économie concurrencée*, Dunod, Paris.
- Dantzig G.B. (1967), *Applications et prolongements de la programmation linéaire*, Dunod, Paris.
- Dantzig G.B., Wolfe P. (1961), The Decomposition Principle for Linear Programs, *Econometrica*, 29 (4), 767-778.
- Debreu G. (1974), Excess Demand Functions, *Journal of Mathematical Economics*, 1 (1), 15-21.
- Dyker D. (1985), *The Future of the Soviet Planning*, Croom Helm, Sydney.
- Engels F. (1878), *Anti-Dühring*, trad. Editions sociales, Paris 1963.
- Fichte J.G. (1800), *L'Etat commercial fermé*, L'Age d'Homme, Paris 1980.
- Galbraith J.K. (1968), *Le Nouvel Etat industriel*, Gallimard, Paris.
- Kantorovitch L.V. (1963), *Calcul économique et utilisation des ressources*, Dunod, Paris.

- Kornai J. (1969), Multi-level Programming. A first report on the model and on the experimental computation, *European Economic Review*, 1 (1), 134-191.
- Kornai J. (1971), *Anti-Equilibrium*, North Holland Publishing, Amsterdam.
- Kornai J. (1980), *Economics of Shortage*, North Holland Publishing, Amsterdam.
- Kornai J. (1994), Transformational Recession : The Main Causes, *Journal of Comparative Economics*, 19 (3), 39-63.
- Kornai J. (2005), *A gondolat erejével, Rendhagyó önéletrajz*, trad. française : *A la force de la pensée. Autobiographie irrégulière*, L'Harmattan, Paris, 2014.
- Kornai J., Liptak T. (1965), Two-level Planning, *Econometrica*, 33 (1), 141-169.
- Lange O. (1936), On the economic Theory of socialism, *Review of Economic Studies*, 4 (1), 53-71 & 4 (2), 123-142.
- Malinvaud E. (1977), *The Theory of Unemployment Reconsidered*, Basil Blackwell, Oxford.
- Mantel R. (1974), On the Characterization of Aggregate Excess Demand, *Journal of Economic Theory*, 7 (3), 348-53.
- Massé P. (1965), *Le plan ou l'anti-hasard*, Gallimard, Paris.
- Michalet C.-A. (1999), *La Séduction des nations ou comment attirer les investissements*, Economica, Paris.
- Pacallon P. (1974), *La planification de l'économie française*, Masson, Paris.
- Preobrajensky E. (1926), *La Nouvelle Economique*, trad. Etudes et Documentation internationales, Paris 1965.
- Sonnenschein H. (1973), Do Walras Identity and Continuity Characterize the Class of Excess Demand Functions?, *Journal of Economic Theory*, 6 (4), 345-54.
- Stiglitz (2010), *Le triomphe de la cupidité*, Les Liens qui Libèrent, Paris.
- Varian, H.A. (1975), On Persistent Disequilibrium, *Journal of Economic Theory*, 10 (2), 218-27.
- Volkonskij V.A. (1964), Un système de planification courante et d'évaluation des ressources reposant sur des modèles matriciels, in: N.P. Fedorenko, éd., *Planification et méthodes économique-mathématiques*, Nauka, Moscou (en russe).