

COMMENT LA PLANIFICATION POURRA ÊTRE DEMOCRATIQUE

AUJOURD'HUI, la planification supporte les espoirs de ceux qui se soucient d'accélérer le développement économique du Québec et de remédier dans l'immédiat à ses carences les plus immédiates de son économie comme le chômage ou le sous-développement régional.

En l'absence d'initiatives concrètes et de résultats tangibles, fussent-ils d'une portée modeste, l'opinion publique en arriverait rapidement à considérer la planification comme un mythe supplémentaire, et la déception remplacerait les espoirs de certains.

Il est donc grand temps que le gouvernement provincial définisse clairement ce qu'il entend par "planification économique" et la politique qu'il poursuivra à moyen terme dans ce domaine, que le conseil économique provincial dresse le bilan de ses travaux et qu'il entreprenne un vaste effort pour intéresser l'opinion publique à la planification.

Cet article est consacré à l'expression du point de vue syndical sur ces questions.

PAR
BERNARD SOLASSE
*conseiller économique
à la CSN*

LE TRAVAIL

DOCUMENT No 2

POURQUOI PLANIFIER ?

EST-IL souhaitable de s'en remettre au seul jeu des mécanismes aveugles du marché pour assurer une croissance rapide et équilibrée de l'économie ?

La réponse à cette question, qui déchaîne les querelles et les passions doctrinales, gagnerait semble-t-il à s'inspirer des données de l'expérience.

— Les sociétés occidentales, dit-on couramment, connaissent une "relative abondance". Le haut niveau de la productivité et de la production permet de couvrir les besoins essentiels dans l'ordre de l'alimentation, du logement, de la santé, de l'éducation.

La vérité de ces affirmations s'apparente cependant à celle des moyennes statistiques. Dans son livre *The Other America*, Michael Harrington conclut que le quart des Américains vivent dans la pauvreté, rejoignant sur ce point les résultats d'une enquête de la FAT-COI, datant de 1958. Qui sont ces pauvres ? Des vieillards, des gens de couleur, des petits exploitants agricoles fixés sur des terres stériles, des millions de chômeurs ou de semi-chômeurs condamnés à l'inactivité par leur manque de qualification professionnelle qui leur interdit de trouver un emploi stable et bien rémunéré dans les industries modernes en expansion.

Dans le Québec, les enquêtes régionales et les statistiques officielles disponibles laissent présumer que la situation dans son ensemble serait proportionnellement plus alarmante encore. Le chômage, le sous-développement régional, l'endettement des particuliers par le recours au crédit, hypothèquent lourdement l'avenir de la société québécoise.

— Mais il est des critiques plus pertinentes : tout système économique ne vaut que par les fins qui l'animent et par sa capacité de satisfaire les besoins des individus et de la collectivité.

La logique de la société de consommation, la civilisation des "gadgets", la création par la publicité de besoins artificiels mais non moins contraignants, les normes régissant les comportements socio-économiques et qu'engendre, pour une large part, le système économique lui-même, favorisent-elles l'épanouissement de la personne humaine ? Non seulement subsistent une tragique inégalité sociale et plus encore la misère et l'insécurité, mais la plupart des besoins collectifs sont loin d'être pleinement satisfaits, qu'il s'agisse par exemple de l'accès de tous à l'éducation et à la culture, de l'aménagement urbain ou de la santé publique.

A long terme, les objectifs économiques du mouvement syndical ne se limitent pas à obtenir une augmentation périodique des salaires, ni même une protection accrue de l'emploi, mais visent à promouvoir une économie fonctionnant dans l'intérêt et au service de tous et non pour le plus grand profit d'une minorité.

La préparation de l'avenir repose sur des choix actuels, sur la détermination de priorités et d'équilibres à réaliser entre les consommations individuelles et collectives. Ces décisions commandent le mode et le style de vie futurs et constituent à ce titre autant de responsabilités collectives.

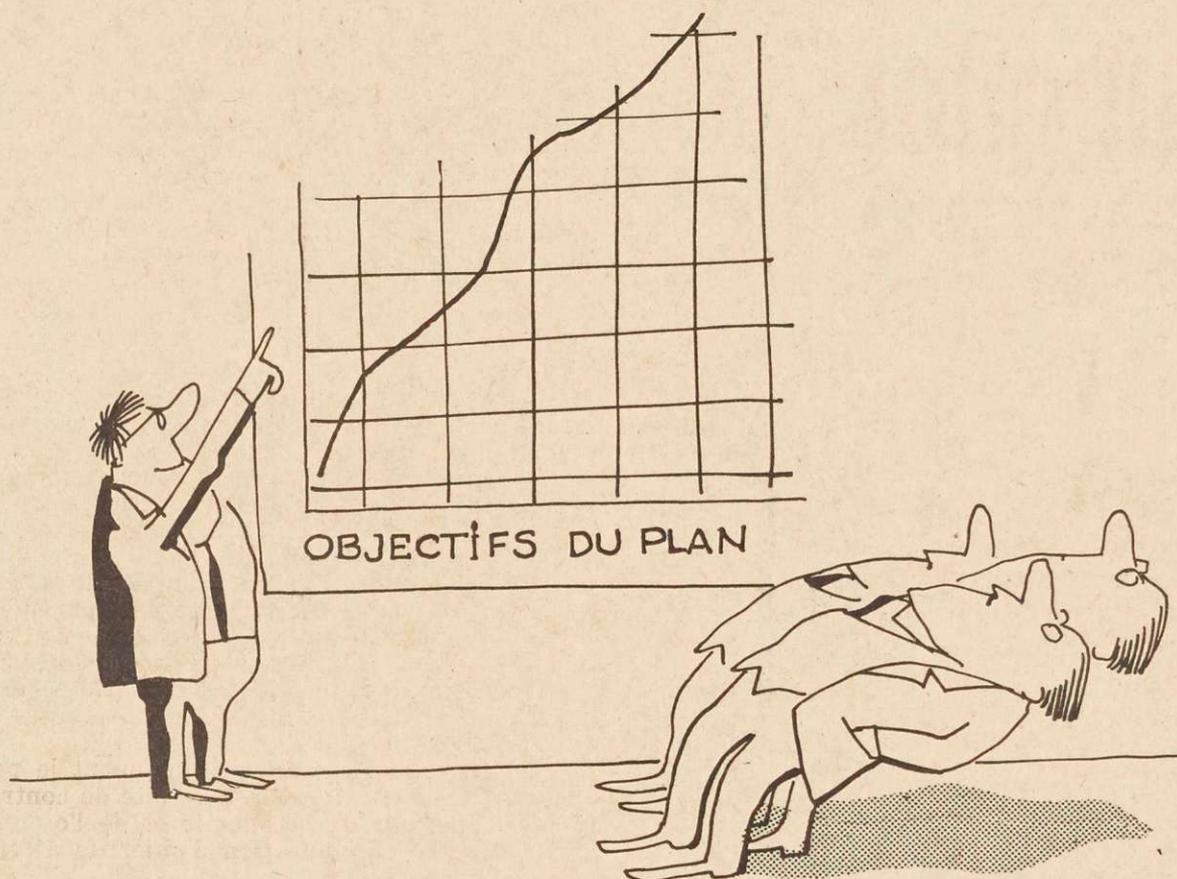
Ces quelques remarques expliquent le pourquoi de la planification : la nécessité de contrôler le développement de l'économie et de l'ordonner en fonction de la réalisation d'objectifs déterminés collectivement.

Dans la mesure où l'on refuse de recourir aux décisions arbitraires, à une organisation rigide et totalitaire de l'économie, force est, tout en respectant les fonctions et les responsabilités particulières de l'Etat dans le domaine économique, de concevoir la planification comme *l'association démocratique* des différents agents de l'économie aux décisions qui engagent un avenir commun. Le marché subsiste, tandis que l'ajustement volontaire des projets et des comportements des divers groupes lui confère plus de cohérence.

Cette conception de la planification s'inscrit dans le prolongement de l'économie concertée telle que l'a définie M. François Bloch Laine :

"Un régime dans lequel les représentants de l'Etat ou des collectivités secondaires et ceux des entreprises, quel que soit le statut de celles-ci, se réunissent de façon organisée, pour échanger leurs informations, pour confronter leurs prévisions et pour ensemble, tantôt prendre des décisions, tantôt formuler des avis à l'intention du gouvernement. C'est un régime dans lequel les options principales en matière d'investissement, de production et d'échanges ne dépendent entièrement, dans leurs sphères respectives, ni des chefs d'entreprises, ni des administrateurs publics, mais procèdent d'une collaboration permanente".

La planification démocratique de l'économie, comme l'économie concertée, ne supprime d'emblée ni les tensions ni les conflits entre les groupes sociaux et les classes sociales. Elle implique le souci commun de résoudre ces antagonismes non dans une lutte sans merci, ni dans l'abdication des intérêts de chacun, mais en les dépassant dans la perspective dynamique d'un progrès bénéfique pour la société entière. C'est pourquoi la planification démocratique de l'économie nécessite un long apprentissage.



ÉLABORATION DU PLAN

UN plan de développement économique n'est jamais qu'un ensemble d'objectifs et de moyens au service de la réalisation de ces objectifs.

L'application à l'économie des exigences de la démocratie suppose qu'objectifs et moyens soient déterminés conjointement par les différents agents de l'économie: producteurs et consommateurs, industriels, agriculteurs, syndicalistes ouvriers, représentants de l'administration économique. Et, puisque le plan engage l'avenir de la collectivité dans son ensemble, il doit, seconde étape, être approuvé par ceux qui ont reçu le mandat de la gouverner, c'est-à-dire: par les représentants élus de la nation.

Le mode d'élaboration du plan dans une société démocratique et pluraliste, où chacun conserve une large autonomie de comportement,

n'est pas une question secondaire et de pure forme: en l'absence d'injonctions étatiques impératives, la réalisation du plan dépendra d'abord de la libre adhésion des différents agents de l'économie. Cette adhésion suppose qu'ils aient effectivement participé à son élaboration. La consultation des forces et des groupes socio-économiques constitue donc une condition préalable de tout essai de planification.

Il reste que la qualité des résultats de cette consultation des divers groupes et agents de la vie économique requiert une information préalable précise et rigoureuse et que, d'autre part, les multiples opinions et les multiples projets devront être intégrés dans un plan unique. Telle est semble-t-il la double responsabilité de l'organisme technique chargé de la planification:

analyser en profondeur la situation économique et son évolution, formuler, sur la base de recommandations gouvernementales, diverses hypothèses de croissance et préciser les conditions de leur réalisation; procéder ensuite à la consultation des groupes intéressés, animer le débat et s'efforcer de rendre compatibles les opinions en présence pour élaborer un projet d'ensemble: informer, prévoir, animer mais non décider.

Il serait inconcevable que le projet de plan ne soit pas débattu publiquement à l'Assemblée et approuvé par elle définitivement. Parlement et gouvernement, pouvoir législatif et pouvoir exécutif ne sont-ils pas responsables des opinions majeures engageant l'immédiat et le futur? L'avenir de l'économie ne constitue-t-il pas l'une de ces options? Les objections ne manquent pas: soit que les principes du libéralisme soient invoqués pour refuser toute immixtion des pouvoirs publics dans le domaine de l'économie, soit que l'un souligne, ce que l'expérience confirme souvent, l'incompétence économique de la plupart des hommes politiques que nos démocraties portent au pouvoir. Aux principes, il convient d'opposer les faits: ceux-là mêmes qui refusent l'intervention de l'Etat quand elle menace leurs intérêts, ne la réclament-ils pas en d'autres circonstances? La qualité du personnel politique reflète les exigences du corps électoral: les peuples n'ont que les gouvernements qu'ils se donnent ou qu'ils tolèrent. La démocratie économique comme la démocratie politique requiert des citoyens lucides et informés.

D'autres considérations plus pratiques militent en faveur de l'adoption de cette procédure discutée et novatrice. La puissance économique de l'Etat moderne n'est plus à démontrer. Quotidiennement, les différents agents de l'économie en apportent une preuve convaincante, quand ils réclament tour à tour son intervention pour préserver ou améliorer leur situation, résoudre les inégalités et les déséquilibres nés de la croissance économique, obtenir quelques avantages immédiats. L'Etat moderne est producteur, consommateur, banquier. "La force plus la loi", cette définition qu'en a donné le professeur Georges Lavau dans la revue "Esprit", s'applique également à sa dimension économique: sans recourir à des injonctions impératives ou à des nationalisations abusives, l'Etat peut favoriser et hâter la réalisation du plan par un ensemble de mesures fiscales, budgétaires, administratives; il peut accélérer l'expansion, entraîner l'économie, corriger au moins partiellement les disparités inter-régionales en créant dans les secteurs stratégiques des entreprises publiques ou mixtes.

Le danger principal que recèle, dans l'immédiat, l'économie concertée ou la planification démocratique ne réside pas, comme le redoutent les partisans du libéralisme économique, dans l'étatisation de l'économie, mais, à l'inverse, dans la multiplication des pratiques qui contribueraient à renforcer à l'excès le pouvoir et l'autorité des groupes au détriment des responsabilités incombant au pouvoir politique. Le néo-corporatisme est-il vraiment mort?

Informer, prévoir, animer, mais non décider: la mission et le rôle de l'actuel Conseil d'Orien-

tation Economique Provincial ont-ils été définis avec clarté et précision? Le gouvernement n'aurait-il pas cédé à la facilité en confiant à un organisme non politique le soin de définir non seulement une politique économique mais une conception de la planification? Il est des responsabilités dont l'Etat ne se démet pas à moins d'être tragiquement à court d'idées et d'imagination. Il est des débats qu'on n'évite pas quand ils engagent l'avenir de la collectivité.

Il eût été possible de considérer le conseil d'orientation économique comme un organisme d'étude économique et de le doter d'un personnel suffisamment nombreux et compétent pour entreprendre une étude approfondie et systématique de l'économie québécoise, de son évolution et de son environnement, en relation étroite avec les administrations ministérielles et les organismes techniques tant régionaux que locaux.

Une autre solution eût conduit à créer une assemblée consultative où les groupes socio-économiques eussent été représentés sur la double base de leurs fonctions, de leurs responsabilités et de leur appartenance régionale. Dans ces conditions, un débat sur le développement de l'économie québécoise et sur la planification aurait pu s'engager, les représentants de l'administration économique gouvernementale fournissant à mesure de la progression de leurs recherches les informations et les précisions demandées. En quelques années, les structures institutionnelles que requièrent l'économie concertée et la planification démocratique auraient pu être rôdées; sans doute un premier accord se serait-il manifesté sur quelques objectifs prioritaires.

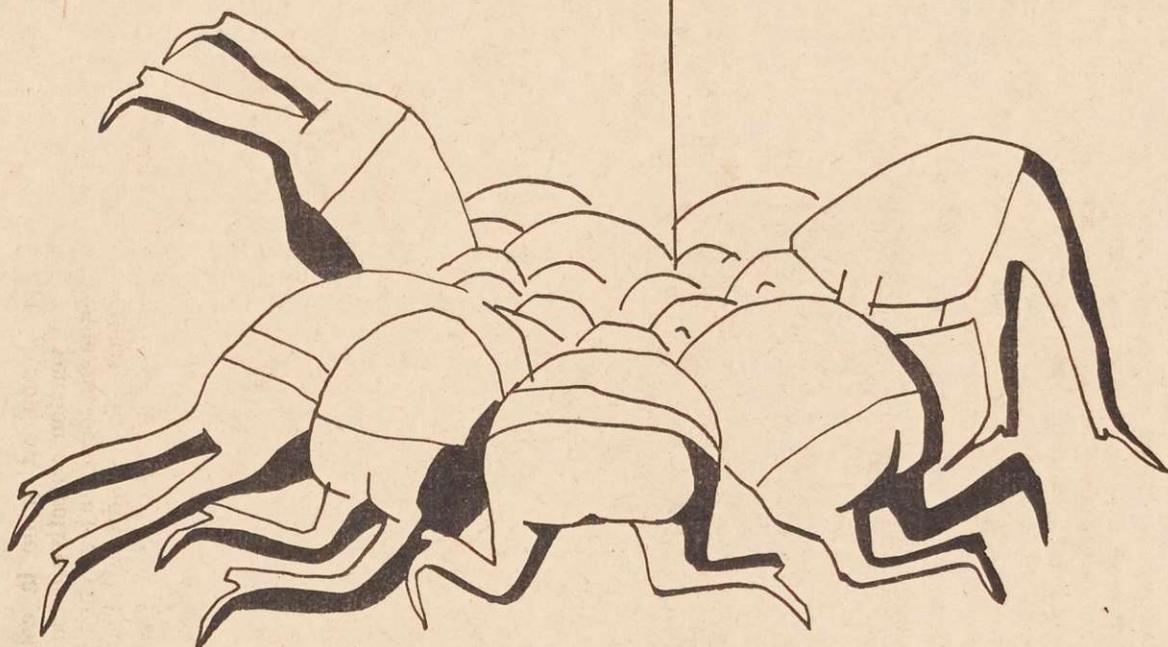
La création du conseil d'orientation économique provincial relève de l'improvisation. Il ne dispose ni des moyens requis pour mener à bien une étude approfondie de l'économie québécoise et, ses membres, nommés à titre personnel par le gouvernement, ne possèdent ni le mandat, ni l'implantation suffisante dans les divers milieux socio-économiques qui leur eussent permis de parler en leur nom.

Simultanément, conseils économiques, régionaux, comités divers, bureaux d'études industriels ont fleuri à travers le Québec: unanimement leurs représentants déplorent la difficulté d'établir des relations suivies et fructueuses avec les fonctionnaires affectés au conseil économique provincial.

Dans ces conditions, le conseil d'orientation économique élabore un projet de plan, qui dit-on, sera publié à la fin de cette année; les groupes et les agents de la vie économique seront consultés. En supposant qu'ils acceptent une discussion collective, souscriront-ils, se sentiront-ils engagés par des choix qu'ils n'ont point élaborés?

Certes les agriculteurs, les travailleurs représentés par leurs organisations pourront approuver, critiquer, exiger que l'on modifie le projet initial. Qui parlera au nom du patronat? Le gouvernement, à la rigueur le conseil économique, n'auraient-ils pas dû s'attacher d'abord à créer des structures de participation et les institutions que requiert la planification démocratique de l'économie?

CONSULTATION
DES
GROUPES



LES OBJECTIFS DU PLAN

LA planification est essentiellement une attitude, une méthode, un processus continu et contrôlé pour tenter de maîtriser le développement de l'économie et de l'orienter en fonction d'objectifs qui, si l'on souscrit aux exigences de la démocratie, devront être élaborés collectivement par les différents agents de l'économie et approuvés définitivement par les représentants du pouvoir politique.

Les objectifs du développement économique et les moyens que requiert leur réalisation, sont consignés dans la succession des plans; ils expriment l'ordre des priorités, des urgences et leur enchaînement. Les objectifs d'un plan économique peuvent différer profondément se-

lon qu'ils engagent le court ou le long terme, selon la nature et l'équilibre des aspirations de la collectivité, des groupes et des classes sociales qui la composent, selon le degré de développement atteint, selon la quantité des ressources disponibles.

Deux catégories d'exigences devront nécessairement être conciliées: les premières expriment des choix volontaires, les secondes la pesanteur des multiples "contraintes" émanant du milieu: contraintes physiques, sociales, culturelles, politiques, qui limitent d'autant le champ des choix possibles. Ainsi retrouve-t-on la double dimension du plan: une volonté collective, un programme d'aménagement et d'utilisation des ressources disponibles.

La priorité accordée au développement constitue la condition majeure et permanente du progrès économique.

— A court terme, il n'est de remède durable au chômage ou à l'accroissement des disparités économiques inter-régionales qu'à la condition d'accélérer la croissance de l'économie.

Le chômage ne sera jugulé que par la création d'emplois nouveaux et non en maintenant artificiellement en activité des entreprises non compétitives et non rentables.

Il est impossible de s'opposer à l'accroissement des disparités économiques inter-régionales et de corriger leurs effets en arrachant aux pouvoirs publics et sous la pression une longue série de "subventions" qui n'aboutiraient qu'à prolonger provisoirement un statu quo condamné. Chaque entité régionale doit s'efforcer de repenser elle-même sa vocation économique propre en fonction de ses ressources naturelles et humaines et des exigences d'une économie globale en constante évolution. Dans ces conditions, et dans ces conditions seulement, l'aide de l'Etat revêtira une certaine efficacité créatrice.

— A plus long terme, le réaménagement global de l'économie, par exemple l'augmentation des consommations collectives ou encore une répartition plus équitable des revenus, suppose l'accélération de la croissance de l'économie. Seule une très faible minorité de citoyens accepteraient une diminution de leurs ressources pour financer les investissements et les consommations collectives. De même toute tentation de redistribution des revenus au profit des catégories sociales les plus défavorisées se heurte dès qu'elle revêt une certaine ampleur à l'individualisme des mieux nantis. Dans un Etat démocratique, aucune majorité politique n'acceptera en l'absence de circonstances exceptionnelles, les risques électoraux que sous-entendent des transferts de revenus d'une certaine importance; son action se bornera à corriger les inégalités les plus flagrantes et les plus scandaleuses.

Les revenus les plus faibles ne peuvent être augmentés que par la modernisation et à la limite par la reconversion des secteurs à la traîne; sinon leur retard s'accroîtra. Une politique sociale hardie suppose une économie en expansion.

Quelles sont les conditions essentielles d'une accélération du développement économique?

La première, la plus fondamentale, est d'ordre psychologique: en l'absence d'un climat favorable à l'expansion, sans un intérêt soutenu de la collectivité pour la préparation de l'avenir, les savantes recommandations des experts et des économistes resteront lettre morte. Sans la volonté de recourir aux multiples ressources de la technologie la plus avancée pour moderniser constamment l'économie, sans un souci aigu de l'innovation sous ses multiples formes, une société ne progresse pas dans le domaine économique, elle stagne, puis régresse. La planification, débat permanent sur l'avenir de l'économie, peut contribuer à créer et à entretenir ce climat.

Seconde condition de l'accélération du développement économique: accroître et utiliser au

mieux le capital investi par travailleur. Le volume des investissements et leur répartition commandent l'augmentation de la productivité et de la production.

Il fut une époque où l'avenir de l'économie dépendait d'une multitude de projets et d'initiatives individualisées; dans une économie de grands ensembles solidaires ne convient-il pas de coordonner les investissements en fonction d'un plan indicatif, qui, en réduisant les incertitudes, favorise une croissance équilibrée de l'économie? L'investissement dans les sociétés économiques modernes devient une fonction socialisée sinon collective.

Le facteur humain conserve toute son importance en tant que condition du développement économique; certains économistes parlent "d'investissement humain". Le niveau des connaissances scientifiques et techniques favorise l'innovation. La pénurie de main-d'oeuvre qualifiée freine le développement. Une formation de base polyvalente insuffisante, une spécialisation acquise uniquement dans le cadre restreint et particulier de l'entreprise limitent d'autant les possibilités d'adaptation et de reconversion de la main-d'oeuvre.

Si le plan de développement tend à aménager le milieu économique où il s'inscrit, il ne repose pas sur la négation des caractéristiques spécifiques de ce milieu, mais vise à en tirer le meilleur parti. Que l'économie soit ou non planifiée et quel que soit le type de planification envisagé, les données géographiques, climatiques, culturelles, politiques, conditionnent le développement. Parmi elles, les contraintes résultant du milieu physique offrent une résistance beaucoup plus considérable au changement.

Pour souligner sa sensibilité aux influences extérieures, l'on qualifie fréquemment à juste titre l'économie canadienne comme une "économie ouverte". L'abondance des ressources en énergie et en matières premières tant minérales qu'agricoles comparée à l'extension relativement faible du marché intérieur explique l'importance vitale des exportations et la sensibilité accusée de l'économie canadienne aux fluctuations de la demande extérieure dans le domaine des productions primaires. Tributaire de ses exportations, l'économie canadienne l'est également de ses importations ou produits industriels finis.

Cette situation serait-elle sans issue? Serait-il impossible de maîtriser et d'accélérer le développement de l'économie canadienne en fonction d'objectifs qui lui sont propres?

En guise de réponse à ces questions, nous voudrions formuler quelques remarques générales s'appliquant plus précisément au contexte québécois.

— Quel que soit le futur statut politique du Québec, le développement de son économie — comme celui de l'économie canadienne dans son ensemble — dépendra de l'accroissement de ses échanges extérieurs et plus particulièrement de ses exportations. Plutôt que "d'acheter chez nous", vendons chez les autres et vendons leur plus que nous leur achetons. Le volume et la nature des exportations demeurent assujettis à

l'état de la demande sur les marchés mondiaux. Dans le secteur industriel, celle-ci porte essentiellement sur deux catégories de produits: les produits bruts, minerais, etc... et les produits finis hautement spécialisés. La plupart des importateurs solvables disposent en effet d'un équipement et d'une infrastructure industriels qui leur permettent d'assurer eux-mêmes la transformation des produits bruts qu'ils importent.

Exporter des produits bruts, ne signifie pas qu'il faille les écouler aux prix les plus bas fixés par un unique client étranger. Le commerce extérieur est à base de négociations multilatérales, ce qui implique la possibilité et le devoir, si l'on se préoccupe tant soit peu de l'intérêt économique de la communauté, de conclure les accords commerciaux les plus profitables en confrontant les offres.

Dans le domaine des industries de transformation et à court terme, l'organisation au marché nord-américain et du marché mondial des produits intermédiaires et des biens de consommation durables n'autorise que des espoirs limités. Ceci n'interdit nullement des initiatives hardies bien que d'une portée finalement réduite si l'on examine le nombre d'emplois nouveaux susceptibles d'être créés et le montant de la production qui pourrait être écoulee. La création d'une sidérurgie québécoise pourrait servir d'exemple; elle ne se justifie nullement en vertu d'une quelconque politique de grandeur mais en fonction d'une demande potentielle qui pourrait résulter par exemple de l'accroissement des besoins créés par la mise en valeur des ressources hydro-électriques de la Province ou encore de l'implantation d'entreprises industrielles nouvelles susceptibles de s'approvisionner en partie sur le marché québécois.

Dans l'immédiat, de multiples pôles de développement décentralisés pourraient être créés autour d'industries légères relevant de secteurs d'activité non dominés par des structures monopolistiques. Quelques exemples: les industries liées à la forêt et leurs dérivés, les industries liées à la pêche, construction navale, conserveries. L'équipement touristique pourrait être accru à la condition d'entreprendre simultanément un vaste effort de publicité notamment en direction des Etats-Unis. Au Québec, la modernisation des structures agricoles est une tâche urgente, qui requiert une extension de l'équipement collectif: multiplication des coopératives d'achats et de ventes, expansion de l'enseignement agricole, création de nouveaux instituts de recherche agronomique, etc...

Certes, la portée de tels objectifs, apparaîtra réduite tant ils sont peu spectaculaires, mais ils n'en constituent pas moins d'excellents bancs d'essai pour rôder les méthodes de la planification.

L'acceptation délibérée d'une économie tournée vers l'extérieur, la priorité accordée aux exportations s'inscrivent évidemment à l'encontre de tous les schémas qui consciemment ou non conduisent à préconiser un développement économique autarcique. Il ne s'agit pas là d'une prise de position fondée sur un calcul politique voilé; notre époque n'est-elle pas marquée par la constitution de vastes ensembles économiques par une exten-

sion des marchés en liaison avec l'accroissement de la production et de la taille des entreprises?

— La croissance économique est fonction du volume et de la localisation des investissements. En précisant, ne fût-ce qu'à grands traits, quels pourraient être dans l'immédiat les objectifs prioritaires du développement économique, nous avons donné indirectement quelques indications partielles sur la localisation souhaitée des investissements. Cependant, il convient de franchir une étape supplémentaire; en effet, la volonté d'assurer un contrôle du développement économique suppose la possibilité, si relative soit-elle, d'infléchir les décisions de ceux qui contrôlent les capitaux à investir.

Si l'économie canadienne est une économie largement ouverte aux influences extérieures, elle l'est également aux capitaux étrangers qui, dans certains secteurs-clés, représentent souvent la moitié et parfois davantage du montant total des investissements.

Force est de constater par ailleurs que les instituts de placements ou les entreprises étrangères n'investissent pas au Canada dans le but d'accélérer le développement de son économie. Si leurs investissements exercent un effet bénéfique, celui-ci n'est pas l'objet d'un calcul direct; leur stratégie est dictée par l'intérêt et le profit escomptés, qu'il s'agisse de s'assurer le contrôle de matières premières indispensables pour leur propre expansion, ou celui d'un marché qui leur permettra d'écouler une production excédentaire.

— La tentation du radicalisme conduirait à prendre les moyens requis, essentiellement politiques, pour mettre fin aux inconvénients de cette situation, elle aboutirait à l'isolement économique sans présumer des conséquences des représailles qui ne tarderaient pas. Tant pour des raisons politiques que pour des raisons économiques, toute solution de ce genre doit être délibérément écartée.

— La seule issue favorable semble devoir résider dans un ensemble de mesures propres d'une part à accroître le pourcentage des capitaux canadiens investis dans certains secteurs essentiels, et d'autre part à diversifier le montant total des investissements étrangers, en faisant plus largement appel au marché financier international.

Des mesures d'ordre législatif, administratif et fiscal peuvent favoriser les investissements canadiens, notamment dans certains secteurs.

Une attribution sélective des concessions minières, l'obligation d'exploiter si les recherches se révèlent concluantes, une participation de l'Etat ou de sociétés d'investissements mixtes, pourraient dans ce domaine conférer aux pouvoirs publics un droit de regard sinon de contrôle. De même les effets de l'exportation des bénéfices réalisés pourraient être partiellement corrigés par un ensemble de mesures propres à favoriser leur ré-investissement.

Une plus grande diversification des capitaux étrangers investis en fonction de leur origine nationale suppose une politique extérieure dynamique, une prospection systématique du marché financier international, un minimum de souplesse pour attirer en concédant quelques avantages particuliers les investissements souhaités.

