

Avril 1975

AMIRA N° 2

LE POINT DE VUE D'UN PLANIFICATEUR
SUR LE PROBLEME DE L'AMELIORATION DES METHODES
D'INVESTIGATION EN MILIEU RURAL AFRICAIN

--- ---
par Gérard WINTER

Cette note a pour but de montrer comment ce problème est perçu par un planificateur qui cherche à améliorer l'articulation entre recherche, statistiques, projets, planification, sans remettre en cause fondamentalement les techniques de la planification et en particulier le cadre comptable utilisé. Nous prendrons comme référence l'ouvrage "Méthode de la planification : le cas de la Côte d'Ivoire" de J.L. FYOT (SEAE - SEDES Paris - Octobre 1969).

Ce point de vue est intéressant parce qu'il est typique, clair et cohérent, parce qu'il met en évidence les changements nécessaires par rapport à la pratique actuelle en matière d'investigations parce qu'enfin il permet de mieux situer à quels niveaux un tel système d'information et de planification peut être remis en question.

Nous présenterons dans une première partie, brièvement mais au mieux, la position d'un planificateur et dans une seconde partie les questions et critiques que suscite cette position.

Il doit être entendu que le cas traité est celui des pays d'Afrique Noire de petites dimensions, dont les populations rurales ont encore généralement un niveau de vie très bas ou précaire, pour lesquels les échanges intérieurs sont encore peu diversifiés et qui ne disposent que d'un appareil statistique jeune et modeste.

I. - LE POINT DE VUE D'UN PLANIFICATEUR

En se limitant à l'essentiel les relations entre collecte et utilisation de l'information relative au milieu rural dans le cadre de la planification devraient s'établir selon le schéma ci-joint.

Ce que signifie ce schéma c'est qu'il n'y a pas lieu de rechercher un illusoire cadre conceptuel et technique commun à l'ensemble : chercheurs, statisticiens, responsables de projets, comptables nationaux et planificateurs. En fait, chacun de ces acteurs poursuit des objectifs différents et y adapte ses instruments de travail. L'essentiel est de distinguer en quoi chacun de ces acteurs a besoin de certains autres acteurs, de telle sorte que la communication, même dans un cadre non formalisé, soit possible et la coopération effective. Il ne faut pas chercher un langage univoque mais une série hiérarchisée de dialogues.

Ce que voudrait montrer également ce schéma, c'est la distinction fondamentale pour le planificateur, entre enquêtes statistiques d'inventaire dont les objectifs, limités mais couvrant l'ensemble du pays, ne justifient ni une approche très fine du milieu ni une remise en cause radicale des cadres comptables utilisés jusqu'à présent, et les enquêtes socio-économiques orientées vers la réalisation des projets qu'il convient de rendre aussi compréhensives et aussi fines que possible et qui exigent généralement un cadre conceptuel plus riche que celui de la Comptabilité Nationale.

1 - La planification centrale

Elle consiste essentiellement à étudier et à mettre en oeuvre des projets productifs, à évaluer leurs répercussions au niveau global et dans le cadre de la Comptabilité Nationale pour s'assurer d'une part qu'ils sont compatibles avec les équilibres économiques et financiers et avec les perspectives de croissance à long terme, et d'autre part que la croissance de la production et des revenus qu'ils engendrent permettra d'assurer, par l'intermédiaire du Budget de l'Etat, le financement et le fonctionnement des infrastructures économiques et sociales.

Au niveau central, le planificateur part de la situation actuelle (situation connue la plus récente) et y "ajoute", par branches et secteurs, les projets programmés plus des objectifs de production jugés possibles et souhaitables ne faisant pas encore l'objet de programmes d'action précis. Il ne s'intéresse qu'aux flux récents et à venir. Il ne fait pas de projections globales à partir de modèles économétriques faute de séries statistiques longues et fiables, et surtout parce que la sphère de l'économie lui paraît, en tout cas pour ce qui concerne le milieu rural et le secteur "informel", trop hétérogène, trop instable, trop étroite, trop liée à des facteurs extra-économiques. Non seulement, il ne croit pas à l'existence de relations de comportement valables au niveau global (1) mais encore il n'analyse pas, pour déterminer la situation de l'économie résultant des actions projetées, l'évolution des comportements au niveau micro-économiques, laissant ce soin à ceux qui ont à étudier et mettre en oeuvre les projets. A son niveau donc il ne considère pas qu'il se réfère à quelque "rationalité économique" d'un type particulier (rationalité du profit par exemple).

Finalement, et en schématisant toujours beaucoup, on pourrait dire qu'il lui suffit de prendre en "compte" les résultats, en termes de Comptabilité Nationale, des activités des grandes catégories d'agents impliqués par les projets programmés ou à programmer, pour se faire une idée de la situation de l'économie à la fin du Plan en termes de croissance, d'équilibres (balance commerciale, balance des paiements, finances publiques) et de cohérence. Le planificateur doit corriger les incohérences et alerter les responsables politiques si la croissance (de la production, de certaines catégories de revenus, des investissements, etc...) ou le respect des équilibres ne sont pas conformes aux objectifs que ceux-ci ont fixés.

(1) En fait, l'examen détaillé des méthodes utilisées montre que la planification de synthèse se réfère, au moins à titre de contrôle de vraisemblance, à des relations de comportement (en particulier en ce qui concerne la consommation des ménages).

A noter que les catégories d'agents et opérations du cadre comptable peuvent, et souvent doivent, être très fines. Mais cette finesse du cadre comptable (en particulier en ce qui concerne les catégories de ménages) est strictement dépendante de l'information actualisée disponible.

Finalement, le planificateur a besoin en priorité :

- de comptes nationaux aussi récents et aussi détaillés que possible, c'est-à-dire de statistiques aussi récentes et détaillées que possible, sur les productions (volumes, prix, consommations intermédiaires), ses emplois et les revenus qui en sont la contrepartie ;
- d'une présentation des projets selon les catégories de la Comptabilité Nationale, ce qui ne veut naturellement pas dire que les dossiers de projets doivent se réduire à cette présentation sommaire (1) ;
- d'inventaires périodiques, couvrant le pays, visant à détecter les divergences graves entre besoins des populations et opérations prévues pour fixer des objectifs nouveaux et promouvoir les actions correspondantes.

Ce type de planification qui s'attache avant tout à transformer ("moderniser") l'appareil de production repose sans doute sur l'idée que, vue les énormes besoins de la population et la faible utilisation du potentiel de production des pays considérés, il est essentiel, et assez facile du point de vue technique, d'identifier les projets productifs susceptibles d'accroître les revenus et d'assurer simultanément une meilleure couverture des besoins élémentaires. Dans cette perspective, le planificateur de synthèse a des besoins d'information bien définis mais limités, son objectif étant de s'assurer en raisonnant sur des ordres de grandeur vraisemblables que les actions programmées n'aboutissent pas à des incohérences flagrantes, à des déséquilibres graves ou à une croissance trop faible des revenus.

(1) Il y a donc là un arbitrage délicat à opérer : si le cadre de la Comptabilité Nationale est trop fin, la présentation des projets selon ce cadre sera de plus en plus déformée et en tout cas rendra d'autant plus difficile l'effort de rénovation des études de projet précorisé (Cf paragraphe 6 : les enquêtes socio-économiques).

Dans un certain nombre de pays la planification centrale, outil de cohérence et d'arbitrage et mesure des efforts à accomplir, peut être prématurée surtout si elle polarise des compétences au détriment de ce qui est essentiel : définir les objectifs, y associer des projets.

2 - La Comptabilité Nationale

Avec une telle conception "productiviste" de la planification basée sur la promotion d'opérations de "modernisation" le cadre habituel de la Comptabilité Nationale convient. Adapté à la représentation d'une économie de type capitaliste, il permet en effet de prendre en compte les projets retenus ou à programmer puisque ceux-ci précisément tendent à élargir dans le pays le champ de ce mode de production.

A la limite, peu importe, selon le point de vue ici présenté, que ce cadre comptable représente très mal le secteur non-monnaire et le secteur monétaire "informel", aussi longtemps que l'on ne peut ou que l'on ne veut y intervenir. L'hypothèse, plus ou moins explicite, est que dans ces cas et pour ces secteurs, il n'y aura pas de variation notable de la productivité et donc des flux (sinon éventuellement par un accroissement de la production au rythme de la croissance démographique). Or, le planificateur ne s'intéresse qu'aux variations et il lui suffit de connaître très approximativement le poids de ce secteur dans l'économie pour pondérer la croissance globale.

En fait, le problème est plus complexe car la distinction entre secteur moderne de type capitaliste et secteur monétaire "informel" n'est pas très claire (cas des transports routiers, du commerce de détail, de l'artisanat, etc ...). Aussi, le planificateur réclamera-t-il, dès que possible, les "comptes" de ces secteurs "modernisables".

Pour les parties de l'économie non concernées par ces projets ou possibilités de modernisation, le planificateur se contenterait dans un premier temps :

- pour le secteur monétaire informel : d'études monographiques permettant de se faire une idée de l'organisation des activités les

plus importantes, des problèmes qui s'y posent et d'un certain nombre de grandeurs qu'il s'agirait d'extrapoler à partir d'indicateurs simples et judicieux.

Pour les activités d'auto-consommation : d'études et enquêtes spécifiques aboutissant à des comptabilités spécifiques, en quantités physiques (calories, temps de travaux, superficies utilisées, etc ...), distinctes du cadre ordinaire de la Comptabilité Nationale.

Selon ce point de vue, il n'y a pas lieu de refondre le système de Comptabilité Nationale en vigueur (articulation du cadre comptable, nomenclature d'opérations et d'agents) pour l'adapter aux cas des pays à dominante rurale et où l'économie de marché est loin d'être généralisée.

Bien sûr des adaptations sont souhaitables (traitement des entrepreneurs individuels, de l'épargne des ménages, etc ...) mais secondaires par rapport à la recherche d'informations plus sûres et plus fines.

L'affinement du cadre comptable existant est alors étroitement dépendant des moyens techniques et financiers que l'on affecte à la collecte d'une information permanente. Il est probable que l'établissement de comptes satellites pourrait accompagner ou même se substituer à une présentation plus fine des agents (catégories de ménages) et des opérations (épargne et FBCE par exemple), en introduisant une plus grande souplesse.

Finalement, on est ramené à un problème technique, très peu étudié dans son ensemble, d'arbitrage entre 3 éléments : coût de la collecte, précision des résultats, efficacité technique de la planification centrale.

3 - Enquêtes statistiques courantes

L'objectif de ces enquêtes légères et permanentes (tous les ans ou les deux ou trois ans) est de permettre d'apprécier l'évolution de la situation économique globale puis de la comparer avec celle résultant des objectifs du Plan.

Il s'agit d'enregistrer des flux, et plus précisément des variations de flux, dans un cadre comptable existant, que le planificateur souhaite affiner jusqu'à un certain point seulement, mais pas de mesurer ou d'isoler les facteurs explicatifs de ces variations, ni de mettre en évidence des variations de structures et de comportements.

Ces besoins d'informations, nombreux mais élémentaires, le planificateur est probablement à même de les hiérarchiser, d'en définir la périodicité et la précision. Tout le problème est d'assurer la collecte au moindre coût. Il est donc nécessaire de réfléchir sur les méthodes propres à assurer un dispositif permanent d'observation, visant à évaluer par sondage des indicateurs d'évolution à partir d'inventaires statistiques de référence.

4 - Enquêtes statistiques d'inventaire

Selon l'optique ici présentée, elles ont 3 objectifs :

- a) fournir une base de référence pour la comptabilité des flux au niveau national : même cas que précédemment à ceci près qu'il s'agit d'évaluer des flux et pas seulement des variations de flux ;
- b) permettre l'actualisation la moins coûteuse possible des informations sur les flux. Cela nécessite une analyse assez fine du milieu étudié puisqu'il faut arriver à définir d'une part les unités d'observation et les critères de stratification les plus efficaces et d'autre part des grandeurs significatives des évolutions. Il est probable que la détection de ces unités, de ces critères d'homogénéité et de ces indicateurs serait grandement facilitée par des recherches préalables de type monographique, l'enquête statistique ayant ensuite pour objectif de tester la représentativité des observations des chercheurs (1) ;

(1) Cf par exemple J. CHARMES "La monographie villageoise comme démarche totalisante" - Revue Tiers-Monde, 1973 n° 55.

c) donner une connaissance suffisante du milieu et de son évolution pour détecter les zones géographiques, les milieux sociaux et les secteurs d'activité où une action de "modernisation" est à la fois possible et souhaitable ; donc inventaire des possibilités et des besoins et détermination en conséquence des objectifs du Plan (1).

Ces inventaires de base, répétés périodiquement, permettent en outre d'apprécier les résultats obtenus dans l'intervalle. Ils n'ont pas besoin d'atteindre une grande précision (mais laquelle ?) même s'ils doivent fournir une information détaillée (au niveau géographique par exemple ou au niveau des groupes sociaux).

Pour atteindre ces 3 objectifs, il ne paraît ni nécessaire, ni sans doute possible pratiquement, vu l'étendue et la diversité du champ géographique à couvrir, de faire de ces enquêtes lourdes un instrument de connaissance significative des milieux ruraux et par conséquent de remettre sérieusement en question le cadre comptable utilisé. Encore une fois le problème, qui mériterait d'être étudié concrètement, est celui de la finesse du cadre comptable et de la précision des mesures en égard aux objectifs poursuivis.

On peut considérer, sur l'expérience des enquêtes passées, que des progrès extrêmement substantiels sont possibles pour améliorer la précision et la représentativité des informations collectées, progrès qui paraissent bien plus accessibles et bien plus importants que ceux, encore hypothétiques, que l'on pourrait attendre d'une refonte radicale des concepts et nomenclatures (2).

(1) Par exemple, dans telle région l'ensemble des informations sur la population, les superficies cultivables et cultivées, la production vivrière, la consommation alimentaire, les temps de travaux, les revenus peuvent mettre en évidence l'urgence la possibilité et les conditions d'une opération visant à accroître la production de céréales.

(2) Cf C. SCOTT "The methodology of household budget surveys in Africa". Thèse de doctorat soutenue à l'Université du Ghana, qui rassemble les enseignements tirés des 200 enquêtes de budget effectuées dans les 40 pays africains.

5 - Les projets

Le terme d'objectif couramment utilisé en planification est ambigu. Il y a des objectifs nés des projets et des projets nés des objectifs. Il y a en effet des objectifs qui ne sont en fait que la prise en compte des résultats de projets qui n'ont pas été choisis, programmés ni même filtrés par les instances politiques et techniques de planification (cas de nombreux projets industriels) ; ils relèvent du possible ou du probable et pas nécessairement du souhaitable. A l'inverse, il y a des objectifs déterminés par les instances de planification sur la base d'une évaluation, qui devrait être concomitante, des besoins et des possibilités. Ces objectifs ne donnent pas toujours lieu à des projets bien définis (cas fréquent des objectifs en matière de production vivrière). Une planification est d'autant plus efficace qu'elle sait traduire ces objectifs en projets concrets.

Par projets, il faut entendre ici (par opposition à des actions diffuses d'incitation, d'encadrement, de formation, etc ... sur l'importance desquelles il nous faudra revenir) des actions d'envergure orientées vers un accroissement de la production et des revenus, vers la satisfaction de tel ou tel besoin, voire vers une répartition préférentielle des revenus, se traduisant par des résultats chiffrés à atteindre dans un espace et une durée donnés et pour lesquels des moyens déterminés sont mobilisés sous une responsabilité définie.

En milieu rural, la mise en oeuvre de tels projets se traduisant par la recherche d'une productivité accrue des facteurs de production (ou de certains d'entre eux) se heurte bien souvent, l'expérience l'a montré, à de nombreux obstacles et bien des échecs, eu égard aux résultats escomptés, ont été enregistrés. L'étude systématique de ces échecs et des difficultés rencontrées reste à faire (1). Il ne s'agit pas seulement, bien sûr, de souligner les fautes techniques ou les insuffisances notoires des méthodes de calcul de rentabilité (dont chacun sait qu'elles sont bien souvent un alibi). Il ne suffit pas non plus d'adjoindre au projet un "sociologue de service" chargé d'éclairer les promoteurs du projet sur de prétendus "blocages socio-culturels".

(1) Les échecs font davantage parler d'eux que les réussites. Il faudrait aussi inventorier et analyser systématiquement les réussites.

Il s'agit de comprendre, d'objectiver, et dans l'esprit du chef de projet de maîtriser, le processus né de l'interaction entre les actions projetées et les structures socio-économiques sur lesquelles on veut les appliquer. Il faut donc acquérir une connaissance moins fragmentaire, à la fois plus fine et plus globale, des milieux concernés et étudier les effets sur ce milieu de l'opération dite de modernisation. Ceci implique l'élaboration d'un cadre conceptuel et comptable nouveau permettant et de représenter la société paysanne en transition et d'évaluer les flux économiques et les variations des comportements, des statuts sociaux et des structures de décision nées de l'introduction des nouvelles formes d'activité économique.

Bref, on est à la recherche d'un instrument de connaissance plus réaliste et plus efficace des sociétés traditionnelles (non intégrées dans l'économie marchande capitaliste). Cela est l'objectif assigné à ce que nous avons appelé, faute de mieux, les enquêtes socio-économiques.

6 - Les enquêtes socio-économiques

Cette nouvelle catégorie d'enquête tiendrait à la fois de la monographie et de l'enquête statistique de structures. A la monographie, elle voudrait emprunter sa méthode d'approche globale et compréhensive d'une société, à l'enquête statistique de structure ses techniques d'analyse quantitative et représentative d'un ensemble complexe et étendu d'unités sociales. De la monographie, il faudrait récuser le caractère trop souvent qualitatif et surtout son souci de montrer ce qui est distinctif plutôt que ce qui est représentatif ou extrapolable. De l'enquête statistique de structure, il faudrait abandonner le cadre conceptuel et comptable uniforme, calqué sur celui de la comptabilité nationale qui permet certes des agrégations successives mais au prix d'une déformation de plus en plus évidente de la réalité (puisqu'il aboutit au niveau national à réduire uniformément les diverses composantes de l'économie au schéma du mode de production capitaliste).

Une telle représentation à la fois statistique et anthropologique des structures traditionnelles en transition paraît possible pour deux raisons :

- on n'est pas lié par l'énorme contrainte d'un cadre comptable standard ; on peut utiliser les cadres aussi spécifiques et aussi fins que l'on veut (ou que le financement de l'étude du projet le permet) ;
- la finalité de l'investigation est définie : étudier les transformations qu'entraînera ou qu'entraîne le projet.

Au niveau national, le planificateur laissera toute liberté quant aux méthodes et cadre d'analyse pour l'étude du projet sous réserve que de celle-ci, il puisse extraire les flux économiques nés du projet.

Des voies nouvelles ont déjà été ouvertes dans ce sens (1). Mais si l'on considère que les sociétés traditionnelles en transition se caractérisent à la fois par la cohérence, la multiplicité, l'enchevêtrement de leurs différentes unités sociales et par la diversité de leurs objectifs et de leurs comportements (dont la rationalité est bien loin de se réduire à quelque maximisation du profit), l'idée de G. ANCEY d'élaborer, sur la base des nombreuses études effectuées depuis plus de 20 ans en Afrique dans des milieux très divers, une grille d'analyse croisant, avec le degré de finesse nécessaire, les niveaux ou centres de décision (représentatifs de chacune de ces unités sociales) et les fonctions ou objectifs que chacun de ces niveaux cherche à optimiser, paraît particulièrement digne d'intérêt.

A noter que cette nouvelle catégorie d'enquêtes pourra être plus facilement financée que les autres (monographies, enquêtes lourdes, etc ...) puisqu'elle est appelée à faire partie des études de projets.

(1) H. LHUILLIER - "Outils et Cadres pour une Planification Régionale" - ORSTOM Cahiers Sciences Humaines, Vol. IV, n° 2 - 1967
SEDES - STAE (RAYMOND - LEGOTIEN - CANCELIER) : "Etude Méthodologique Générale sur les structures propres au développement rural et régional" - Mars 1974
G. ANCEY : "Les comptes et agrégats économiques significatifs pour des exploitations agricoles en P.S.D." - ORSTOM - Tananarive - Juin 1972.

De ces enquêtes socio-économiques naîtront vraisemblablement de précieux renseignements pour la conduite des enquêtes statistiques d'inventaire (définition des unités, élucidation des comportements, méthodes d'enquêtes).

7 - Recherches socio-économiques

Outre ces éléments de connaissance et ces instruments d'analyse que les recherches peuvent fournir aux enquêtes statistiques d'inventaire et aux enquêtes socio-économiques (et que ces dernières permettent d'ailleurs de tester), les recherches de type anthropologique peuvent être utiles à la planification si elles mettent en évidence, dans un cadre théorique susceptible d'être vérifié, la "logique" des transformations du milieu rural consécutives à la pénétration de l'économie marchande. Une telle "théorie de la transition" constituerait un élément d'organisation des connaissances et permettrait donc d'orienter et d'économiser les investigations. Mais surtout en révélant une dynamique endogène mal connue des acteurs (des forces sociales) en présence, ~~prisonniers de leur~~ ~~propre~~ idéologie, elle pourrait aider ceux-ci, ou certains d'entre eux, à orienter cette dynamique dans le sens de leurs propres objectifs.

*

* *

Selon l'optique qui vient d'être présentée, l'amélioration des méthodes d'investigation en milieu rural africain passe par :

- la mise au point de techniques légères de collecte permanente ;
- la limitation des objectifs des enquêtes statistiques d'inventaire : vouloir à la fois évaluer des flux au niveau macro-économique et expliquer des comportements, nécessairement micro-sociaux, est une erreur ;
- la réalisation d'enquêtes socio-économiques approfondies utilisant des cadres conceptuels et comptables nouveaux mais orientées vers la réalisation de projets et par conséquent ne couvrant qu'un champ géographique limité ;

- une articulation constante entre ces enquêtes et les recherches socio-économiques.

Ces propositions reposent sur deux distinctions essentielles :

. dans la planification, il faut distinguer :

- ce qui est choix, étude et mise en oeuvre des projets ;
- ce qui est synthèse, c'est-à-dire mesure des résultats macro-économiques, recherche de la cohérence et des équilibres.

. dans la collecte de l'information, il faut distinguer :

- ce qui est mesure des flux macro-économiques et qui appelle une amélioration des méthodes classiques de collecte ;
- ce qui est analyse des transformations endogènes ou provoquées des milieux concernés par les opérations de développement et qui appelle des méthodes et un cadre conceptuel nouveaux à dégager sur l'acquit des recherches socio-économiques.

II. - QUESTIONS ET CRITIQUES

Les critiques à une telle conception de la planification sont de deux sortes : critiques internes et critiques externes. Les premières ne remettent pas en cause le schéma général, elles en montrent les insuffisances techniques en mettant l'accent sur une pratique défectueuse. Les secondes sont une mise en question plus radicale de l'ensemble du processus de collecte et d'utilisation de l'information dans le cadre de la planification.

Bien sûr cette distinction est à la limite un peu artificielle mais trop souvent ces critiques sont amalgamées dans une contestation globale qui perd de ce fait une bonne part de son intérêt.

Sans prétendre à être exhaustif, nous allons passer en revue certaines de ces critiques ou questions. Il y aura lieu ultérieurement d'étudier plus en détail si ces critiques sont fondées (1).

A - Questions et critiques internes

1 - Croissance contre distribution des revenus et amélioration des conditions de vie des masses rurales ?

- Critiques : La planification ainsi pratiquée ne se soucie que d'accroître la productivité, que de prévoir et d'organiser l'accroissement de la production marchande. Elle ignore les inégalités de revenus et même les accentue. Elle tend à confondre accroissement de la production marchande, élévation du niveau de vie et amélioration des conditions de vie. Elle est axée sur la production, accessoirement sur la demande solvable, peu sur les besoins. Au mieux, elle considère qu'améliorer la distribution des revenus est un objectif important mais qu'il implique d'abord un accroissement de la production. Or, accroissement de la production et distribution des revenus sont deux aspects d'un même phénomène et l'expérience montre que dans le cadre de l'économie capitaliste accélérer la croissance, c'est accroître les inégalités de revenus.

(1) Pour une présentation plus systématique, Cf G. WINTER : "Intérêt et limites des méthodes quantitatives" - à paraître dans un rapport sur : "Le contenu et les méthodes de planification camerounaise de 1960 à 1972".

- Réponses : La planification, c'est d'abord un ensemble de projets et ces projets peuvent et doivent viser à l'amélioration des conditions de vie des paysans. Il n'y a pas à définir ou à supposer quelque antériorité entre production et distribution des revenus au niveau d'un projet. La pénétration de l'économie marchande est désormais irréversible (scolarisation, attraction du mode de vie urbain, développement des communications, etc ...) et la planification peut avoir pour but d'organiser cette pénétration au moindre coût humain ou social. Elle peut, en particulier, viser à contrecarrer la tendance, lourde, à la prolétarianisation ou à la marginalisation des ruraux et chercher à favoriser l'émergence d'une "agriculture paysanne" plus productive permettant aux paysans de mieux couvrir leurs besoins essentiels et de disposer d'un revenu substantiellement plus élevé. La planification dans le domaine rural ne signifie pas uniquement mise en place de gros projets agro-industriels. Il n'y a pas nécessairement incompatibilité entre modernisation de l'agriculture villageoise et amélioration du sort de la majorité des paysans, ni surtout si l'on considère l'importance des besoins et les déséquilibres croissants entraînés par l'absence d'une organisation du développement rural. Il y a certes à arbitrer entre plus ou moins forte croissance et distribution plus ou moins inégale des revenus mais c'est là un choix politique que le système de planification peut proposer et prendre en compte (qu'il s'agisse du choix des objectifs, du contenu des projets, de la politique des prix ou de l'évaluation des effets macro-économiques). Par ailleurs, et incidemment, seule une planification centrale permet d'évaluer ce que pourra être le budget de l'Etat et donc de fournir les éléments des choix politiques qui sont la création et le fonctionnement des équipements collectifs.

Enfin, si la distribution des revenus n'est pas plus explicitement prise en compte dans la plupart des travaux de synthèse, c'est non seulement absence de volonté politique mais aussi, et ceci est lié à cela, défaut d'informations.

- Questions : Il n'en reste pas moins que dans la pratique de la planification africaine, il est incontestable que les priorités pour l'information statistique, pour la détermination des objectifs et la mise en oeuvre des projets vont à la production et que, dans les meilleurs des cas, la répartition

du revenu est considérée comme seconde et secondaire. Au demeurant, ne pas prendre en compte explicitement cet aspect des choses, faute dit-on d'informations, c'est accepter implicitement la répartition actuelle du revenu national, voire sa consolidation. La question reste de savoir si les techniques de planification utilisées n'enferment pas les planificateurs, quoiqu'ils en aient, dans cette optique productiviste, même si en théorie elles sont également utilisables dans le cas de choix explicites en faveur des revenus des plus démunis (1).

2 - Planification centrale et recherche de la cohérence

- Critiques : La recherche de la cohérence et des équilibres est illusoire car à chaque stade du processus technique, il y a des approximations, des hypothèses, des références implicites à des comportements passés, lesquels ne sont pas remis en question. De plus, les approximations et les aléas sur les données sont bien supérieurs aux variations que ces grandeurs peuvent connaître sur une période de 5 ans.

Ainsi, la recherche de la cohérence se fait fondamentalement en ajustant la consommation des ménages résultant de l'équilibre Ressources-Emplois sur Biens et Services et les revenus disponibles des ménages contreparties de la production après rémunération des autres agents (entreprise, Etat, extérieur). Ces deux grandeurs représentent une très forte proportion de la P.I.B. et sont calculés par "solde" ; enfin, on essaie, par des techniques qu'il conviendrait d'élucider, de voir si ces 2 soldes sont compatibles, éventuellement en "jouant" sur les importations de certains produits.

Cette liaison entre revenu global d'une part, niveau et structure de la consommation d'autre part, fait appel, plus ou moins explicitement, au concept d'élasticité-revenu auquel nombre de critiques théoriques et pratiques ont été adressées.

- Réponses : Certes, cet effort de synthèse peut aboutir à des conclusions assez approximatives dont il ne faut pas s'exagérer l'importance. Mais, il permet aux planificateurs de détecter des incohérences flagrantes, et aux responsables politiques de prendre conscience de l'ordre de grandeur des conséquences

(1) On pourra examiner à ce propos "Approach to the fifth Plan 1974-1979" - Government of India. Planning Commission 1973. Pour la préparation de ce 5e Plan Indien l'équipe de planification s'était donnée comme objectif explicite la lutte contre la pauvreté et non la croissance maximum.

des actions projetées et d'avoir une idée des recettes que l'Etat peut escompter et donc de l'enveloppe des crédits d'équipement. Seule cette détermination anticipée des crédits d'équipement autorise des choix explicites et une programmation efficace en faveur des infrastructures économiques et sociales. De plus, un affinement progressif de l'information statistique (surtout en ce qui concerne la consommation des ménages par catégories : ruraux, urbains, etc ...) combiné à une explicitation des choix inhérents à certaines hypothèses de travail permettrait de bien meilleures estimations. On peut aussi considérer que pour des catégories homogènes de ménages, les variations de la structure de consommation sont faibles et en tout cas beaucoup moins importantes que les variations des effectifs de ces catégories (consécutives, par exemple, à l'urbanisation).

Enfin, une analyse des équilibres par produits permet de nombreux contrôles.

De toute manière, même si les résultats du travail de synthèse sont incertains, ils ont une valeur pédagogique, ils facilitent une réflexion globale sur l'économie, ils mettent en évidence les défauts de l'information, ils permettent de distinguer l'essentiel de l'accessoire. Tous ces apports du travail de synthèse, certes bien secondaires dans le processus de planification par rapport à la promotion des projets et à l'organisation d'un appareil de production plus efficace, sont d'ailleurs peu coûteux et l'expérience montre que les variantes techniquement possibles pour obtenir une cohérence d'ensemble sont peu nombreuses.

- Questions : . Peut-on parler de la signification des résultats des travaux de synthèse alors que des estimations chiffrées des approximations auxquelles aboutissent la collecte des informations de base, la comptabilité nationale et les projections n'ont pas été faites et alors que la comparaison entre prévisions et réalisations des équilibres se heurte, si par exception cette comparaison est recherchée, au problème des changements dans la structure des prix ?

. Si l'aspect technique du travail de synthèse ne requiert qu'un ou deux spécialistes pendant un temps limité, ne polarise-t-il pas en fait, en amont, tout un appareil d'information, d'études et de comptabilité fort coûteux pour des résultats finalement peu "convaincants".

3 - Planification et choix politiques

- Critiques : Les techniques quantitatives par leur complexité font écran au dialogue avec les responsables politiques peu familiers d'une telle approche. Même si ceux-ci sont techniquement compétents, un tel travail est difficilement contrôlable de l'extérieur. Il y a donc à divers stades du processus des hypothèses ou choix implicites, de nature finalement politique, qui sont effectués par les techniciens. Même si le dialogue avec l'instance politique se noue, il ne peut concerner que ce que les techniques quantitatives sont capables d'appréhender, c'est-à-dire la promotion et la croissance d'un appareil de production moderne, la répartition des crédits budgétaires et à la rigueur quelques modestes arbitrages sur la répartition des revenus et la consommation. Il s'agit donc d'un dialogue sur les évolutions "marginales" et non sur les transformations "structurelles" de l'économie. Le danger est grand alors de ne concevoir et de ne proposer aux instances dirigeantes qu'une politique de développement ne s'exprimant que par des variations de flux économiques, dans des structures maintenues en négligeant la dynamique des forces économiques et sociales, la satisfaction des besoins non quantifiables, la transformation des structures sociales, l'organisation de l'administration, la nécessité d'un new-deal éducatif, etc ...

Du reste, on peut se demander quelle est la marge de manoeuvre du binôme : planificateur - instances politiques face aux initiatives privées et extérieures. Combien de projets sont seulement pris en compte, combien sont choisis, combien surtout sont refusés ? Dans ces deux derniers cas, sont-ce des critères macro-économiques qui ont déterminé l'acceptation et le refus ? Si oui, lesquels ?

- Réponse : La difficulté des rapports "la science et le prince" est inéluctable et universelle, ce n'est pas une raison pour abandonner l'effort scientifique. Il ne faut pas attribuer à la planification centrale et quantitative une importance politique qu'elle n'a pas et que lui attribuent seulement ceux qui n'en ont jamais fait. Les choix politiques fondamentaux sont largement extérieurs au processus technique de la planification. Celui-ci permet de mesurer certaines des conséquences de ces choix ; il permet surtout de montrer ce qui se passerait sans une politique active de création et d'organisation d'un nouvel

appareil de production. D'ailleurs, les techniques de synthèse ne sont qu'une partie de la planification centrale : il y a tout un travail, indispensable, de concertation, d'élucidation des choix, de "réflexion horizontale" qui est finalement beaucoup plus important que l'équilibrage des comptes. Et il ne faudrait pas que ce dernier serve de palliatif ou d'alibi à l'absence de confrontation des points de vue. Mais ce cadre de la Comptabilité Nationale, qu'il faudrait encore une fois améliorer et affiner, permet de rassembler, de confronter, d'organiser toutes les connaissances que l'on a sur l'économie, tous les projets que l'on élabore. Il constitue ainsi non seulement un cadre commode de rassemblement du savoir mais aussi un schéma pédagogique de réflexion en commun. Les projections qu'il permet d'établir ne constituent pas une hypothèse de développement à prendre ou à laisser mais elles permettent aux instances dirigeantes de se faire une idée de l'évolution de l'économie si les actions programmées sont réalisées et de la comparer à ce qu'il adviendrait en l'absence de toute politique active d'organisation de l'appareil de production ; elles servent de garde-fou (tel projet d'investissement privé n'est pas justifié du point de vue national, par contre dans telle branche il est urgent de susciter des investissements), elles permettent d'explicitier, d'officialiser, bref de consigner certains choix de la puissance publique et par suite, dans une certaine mesure, de les préserver (il y a un mythe du Plan qui fait que l'on hésite parfois à remettre en cause certaines priorités dans l'affectation des ressources financières).

Ceci dit, il n'en reste pas moins vrai que les choix essentiels se font au niveau des projets.

Quant au reproche de "marginalisme", il est injustifié puisque toute l'ambition du processus de planification est de favoriser la promotion d'un appareil de production entièrement nouveau (ce qui explique le refus des extrapolations macro-économiques).

Enfin, rien n'empêche de concevoir des cadres spécifiques de planification pour organiser la solution des problèmes qui ne relèvent pas d'une approche en termes de flux monétaires : efficacité de l'administration, réforme de l'enseignement, résorption du chômage, couverture des besoins nutritionnels, etc...

- Questions : . Pourquoi réduire les transformations structurelles de l'économie à la transformation de l'appareil de production : production, répartition, récupération du produit excédentaire par une minorité et utilisation de ce surplus ne forment-ils pas un tout cohérent dont les déterminants essentiels sont à rechercher non seulement dans les formes de production mais aussi dans les forces sociales qui conditionnent le profil de la demande et dans la stratégie suivie par les agents responsables des décisions privilégiées ? Affirmer que la planification en termes de production se justifie par le fait qu'à moyen terme les formes de production sont largement modifiables alors que les données institutionnelles et sociales sont relativement stables, n'est-ce pas implicitement écarter du champ du possible certaines modifications de ces structures socio-politiques et par conséquent conforter ces structures ?

L'objectivité et la cohérence supposées de la comptabilité économique n'en font-elles pas un cadre de référence dominant qui bride la recherche dans les domaines de la planification institutionnelle et sociale.

4 - Planification et secteur informel

- Critiques : Le cadre conceptuel et la Comptabilité Nationale est fait pour prendre en compte le secteur moderne. Le reste lui échappe. Inclure dans ce cadre, pour des raisons de pondération de la croissance ou pour faire apparaître la modernisation possible de ce secteur informel, c'est déformer la réalité et attribuer aux agents concernés un comportement (de production, de consommation, d'épargne, etc ...) qui est celui en vigueur dans les sociétés développées. Le développement est d'ailleurs conçu comme un élargissement du secteur moderne par absorption du secteur informel. L'articulation entre ces secteurs, leur confrontation, les phénomènes propres à la transition de l'un vers l'autre sont ignorés. La représentation de l'économie est donc fautive (et par suite aussi tous les équilibres) et il ne faut pas s'étonner que la mise en oeuvre des actions programmées se heurte à des difficultés, nées de la réaction des sociétés paysannes, qui ne rentrent pas dans le champ d'explication de la planification.

- Réponse : Il faut distinguer deux niveaux :

. Au niveau micro-économique (niveau des projets) : le cadre de la comptabilité nationale est inadapté et c'est à ce niveau qu'une approche nouvelle doit intervenir comme il a été dit précédemment.

D'autre part, l'expérience montre que l'amélioration des conditions de vie des paysans (par exemple) passe par un accroissement substantiel de la productivité des facteurs de production dont ils disposent (terre et/ou travail) et simultanément par un accroissement tout aussi substantiel de leurs revenus monétaires, c'est-à-dire par une augmentation de la valeur (quantité et/ou prix) de leur production commercialisée, en bref par un élargissement de l'économie marchande.

. Au niveau macro-économique : il est vrai que la "réduction" des secteurs informels à l'image du secteur moderne est peu réaliste, surtout en l'état actuel de l'information statistique sur ces secteurs. Mais il faut rappeler que le travail de planification ne se préoccupe que des variations des flux sur une période de quelques années et repose sur l'hypothèse, qui paraît réaliste, que les transformations des secteurs informels restent marginales aussi longtemps que les secteurs ne se modernisent pas.

- Questions : N'y-a-t-il pas confusion permanente entre le concept de "modernisation" (au demeurant assez flou sauf s'il signifie adoption du mode de production capitaliste) et celui d'élargissement de l'économie marchande ? Pourquoi assimiler toujours : accroissement de la productivité, monétarisation de l'économie, "modernisation" ?

B - Questions et critiques externes

Nous allons résumer les questions posées précédemment et énumérer un certain nombre de critiques de fond auxquelles elles donnent naissance. La réponse à ces questions et l'analyse de ces critiques conditionnent dans une grande mesure les solutions à apporter au problème de l'amélioration des méthodes d'investigation en milieu rural africain.

- Questions : . Les aléas et incertitudes de mesure relatives aux grandeurs économiques ne rendent-ils pas illusoire la recherche des équilibres macro-économiques ? Est-il bien sûr que le travail de synthèse ne fait pas référence à un certain type de comportement ?

. Dans quelle mesure cette recherche de la cohérence et des équilibres ne polarise-t-elle pas tout l'appareil statistique et comptable et même l'étude des projets au détriment de tout cadre d'analyse et d'objectif ? Peut-on et doit-on réorienter l'appareil de collecte de l'information en milieu rural et le système de comptabilité nationale vers d'autres utilisations que la planification ? Si oui, lesquelles ? Ce cadre conceptuel ne pousse-t-il pas inéluctablement à donner la priorité à la production du secteur moderne sur tout autre objectif ?

. Même si les planificateurs sont conscients que le travail de synthèse est secondaire bien qu'utile, n'enferme-t-il pas les centres de décision dans une perspective de croissance préétablie, ne permet-il pas d'éluder des choix politiques essentiels ? Est-il possible d'intégrer travaux de synthèse et concertation politique ?

. Le secteur informel subit-il de si faibles transformations endogènes que l'on puisse en négliger les effets sur l'évolution générale de l'économie ? N'est-on pas conduit à négliger, par rapport aux actions de modernisation, les actions diffusées ?

2 - Critiques externes

- La comptabilité nationale et la planification analysent des flux et des mécanismes économiques. Elles sont inaptes à prendre en compte deux aspects essentiels et intimement liés au devenir des pays africains :

. La confrontation inégale des forces sociales, intérieures et extérieures, en présence.

. Le processus de transition des sociétés traditionnelles vers un nouveau mode d'organisation économique et sociale ("le mode de production capitaliste périphérique").

- Le milieu rural reste objet et objectif de connaissance. Tout aussi importante est la perception que les paysans se font de leur société et de son évolution. Quelle que soit cette perception, c'est un fait et il est peu probable qu'elle puisse être objectivée dans le cadre d'appréhension du réel utilisé pour les "développeurs". Ce cadre reflète lui aussi une certaine idéologie qui est rarement explicitée, jamais mise en question. Même les échecs apparents des actions de développement, eu égard aux objectifs quantifiés, peuvent être considérés comme des réussites dans une optique à long terme centrée sur "la modernisation" s'ils ont contribué à déstructurer les sociétés traditionnelles.

- La concrétisation des objectifs économiques de la planification conduit à une certaine forme d'organisation de la société qui n'est pas forcément compatible avec la solution de certains problèmes fondamentaux (enseignement, administration, aménagement du milieu rural, déséquilibre villes-campagne, savane-forêt, jeunes-vieux, littoral-intérieur, etc ...).

- Une telle planification est ascendante, centralisatrice. Elle considère que les déséquilibres doivent être résolus au niveau macro-économique alors qu'ils ne peuvent l'être dans un système politique donné, qu'au niveau micro-social. En se présentant sous un aspect de neutralité objective ne permet-elle pas aux classes dirigeantes ou privilégiées d'assurer leur pouvoir ? Un gouvernement recherchant avant tout l'amélioration des conditions de vie des paysans utiliserait-il le même système de planification ?

*

* *

Le jugement sur le système de planification en première partie et mis en question dans la seconde, ne peut être rendu que par l'expérience. Qui a donné en fait cette conception de la planification dans le ou les pays qui l'ont appliqué dans ses traits essentiels ? Il aurait fallu, il faudra faire ce difficile bilan, difficile car comment isoler l'influence de la planification dans l'évolution constatée ?

COLLECTE ET UTILISATION DE L'INFORMATION DANS LE CADRE DE LA PLANIFICATION

