

O R S T O M

Septembre 1966

J.P. TREUIL
103 rue du Chevaleret

PARIS 13ème

ESSAI SUR QUELQUES CARACTERISTIQUES
DE LA PLANIFICATION
EN PAYS AFRICAIN

Le rapport présenté ne tente pas de faire un exposé complet de la planification en pays africain. Il s'agit essentiellement de quelques réflexions personnelles inspirées par un souci de clarifier et de schématiser, pour leur auteur, un domaine par ailleurs très vaste.

Faute d'expérience vécue dans les pays sous-développés, nous avons essayé d'imaginer les problèmes qui se posaient, en nous appuyant sur la réflexion, quelques conversations et différentes lectures.

Au cours du travail, certaines directions de recherches nous ont paru avoir quelque intérêt et nous les évoquons ; elles nécessiteraient des études plus approfondies.

S O M M A I R E



	Pages
AVANT-PROPOS	2
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION GENERALE	6
- o -	
PREMIERE PARTIE : LA PLANIFICATION SECTORIELLE EN PAYS AFRICAIN	9
LES PROJECTIONS A LONG TERME	12
- Contenu des projections à long terme	14
- difficultés auxquelles se heurte leur élaboration	20
LES PROJECTIONS A MOYEN TERME ET L'ELABORA TION DES PLANS PROPREMENT DITS	25
- Bref rappel des méthodes françaises	27
- caractéristiques d'une économie s/dé- veloppée, affectant l'aspect de la planification	28
- Conséquences sur le travail d'élabora- tion des plans	31
- o -	
DEUXIEME PARTIE : L'ASPECT GEOGRAPHIQUE DU DEVELOPPEMENT	33
- Liens entre aspects sectoriel et géo- graphique de l'économie	36

- nécessité des interventions en matière de répartition géographique des activités 42

- ° -

TROISIEME PARTIE : LES INSTRUMENTS
D'ANALYSE 48

- instruments d'analyse à utiliser dans l'élaboration des projections à long terme 51
- instruments d'analyse de l'évolution effective 57

- ° -

QUATRIEME PARTIE : LES MOYENS D'INTER-
VENTION 65

- la recherche 67
- les investissements productifs 69
- la vulgarisation agricole et l'encadrement rural 72
- les migrations rurales 74
- les interventions au niveau des échanges 76

I N T R O D U C T I O N G E N E R A L E



La nécessité d'une planification en pays africain est souvent invoquée. Il n'est pas dans notre propos de discuter ce point. Nous pensons en effet que la planification s'impose ; le démarrage du développement, comme celui de toute production, exige un certain investissement initial et il est normal que le gouvernement du pays désire qu'une part de cet investissement se fasse sous son contrôle, voire sous sa responsabilité. Par ailleurs, la direction que prend le développement n'est pas seulement un problème économique ; elle revêt des aspects politiques et idéologiques importants, qui impliquent un choix de la part du gouvernement.

Les pays d'Afrique francophone ont d'ailleurs tous envisagé - sinon déjà réalisé - un certain nombre de plans. La plupart d'entre eux s'inspirent au départ des méthodes françaises de planification.

Toutefois, le contexte africain oppose certaines difficultés à l'application de ces méthodes. Par ailleurs, la planification proposée est, dans son principe, essentiellement sectorielle, dans la mesure où elle définit des objectifs par secteur d'activité, sans considérer la répartition sur le territoire.

Or, en Afrique - plus encore que dans les économies développées - est apparue très vite la nécessité de prendre en compte l'incidence géographique du développement et de mettre au point, en conséquence, des instruments d'analyse appropriés.

Enfin, le plan en pays africain revêt un caractère impératif et son élaboration n'est rien, si le gouvernement ne dispose pas de moyens suffisants pour assurer son exécution.

Nous nous proposons, dans cet essai, d'étudier ces différents points, en examinant :

- dans une 1ère partie, comment la planification sectorielle se présente en pays sous-développé.
- dans une 2ème partie, la nécessité de tenir compte de la réalité géographique.
- dans une 3ème partie, quels sont les instruments d'analyse nécessaires.
- dans une 4ème partie, enfin, les moyens d'intervention à la disposition du gouvernement.

PREMIERE PARTIE

LA PLANIFICATION SECTORIELLE EN PAYS AFRICAIN

I N T R O D U C T I O N

La planification sectorielle proposée aux pays africains consiste dans son principe :

- en une succession de descriptions de l'avenir ou "projections", qui sont d'autant plus précises que leur terme est plus rapproché.
- en indications de mesures à prendre dans chaque secteur d'activité, afin d'orienter l'économie dans la direction décrite ; c'est ce qui constitue le plan lui-même.

Ces descriptions sont sectorielles, c'est-à-dire qu'elles s'effectuent à l'intérieur d'un cadre, maintenant bien mis au point, dans lequel les agents économiques sont regroupés selon leur fonction ou leur activité.

Deux projections sont particulièrement recommandées : l'une à long terme - 20 ans en général ; l'autre, à moyen terme - 4 ou 5 ans - décrivant l'année terminale du plan.

L'élaboration des plans africains s'est plus ou moins conformée au départ à ce schéma théorique, mais des difficultés sont apparues dans la réalisation pratique.

Nous allons reprendre point par point le processus à suivre, pour montrer quelles sont justement les difficultés et pour réaffirmer, cependant, le bien fondé - quelquefois contesté - de certaines propositions.

Nous suivons l'ordre logique du schéma, en étudiant d'abord les projections à long terme ; ensuite, les projections à moyen terme et la confection des plans eux-mêmes.

LES PROJECTIONS A LONG TERME

INTRODUCTION

Le rôle théorique des projections à long terme est de servir de guide : elles définissent l'objectif lointain à atteindre, dans la direction duquel l'année terminale du plan ne constitue qu'une étape.

Elles doivent donc précéder l'élaboration du plan proprement dit et c'est pourquoi nous tenons à les étudier en premier lieu, bien que souvent en Afrique elles soient en pratique effectuées après coup et, de ce fait, ne remplissent pas le rôle qu'elles doivent jouer.

La plupart des africains contestent, en effet la possibilité de les établir : dire ce qui se passera dans cinq ans leur paraît déjà difficile ; tenter de prévoir l'avenir dans vingt ans leur semble hors de bon sens.

Certains pays, comme le Sénégal et le Cameroun, lors de l'établissement de leur deuxième plan tout au moins, ont cependant essayé de définir des objectifs à long terme. Dans la procédure d'élaboration alors adoptée, il est demandé à certains centres de décision - tels que ministères techniques ou autorités régionales - de faire des propositions, pour le terme choisi, concernant leur secteur ou leur région.

Il s'est avéré difficile pour ces agents de répondre. Ils étaient tentés, soit de faire l'extrapolation d'une évolution passée mal connue, soit de présenter un certain nombre de souhaits, sans égard aux possibilités réelles du pays.

En fait, l'élaboration de projections à long terme constitue un travail délicat, qui demande certaines connaissances techniques, de la mesure et du bon sens et il est préférable - à notre avis - qu'il soit réalisé par une petite équipe d'experts.

Nous allons essayer d'analyser ce travail, en étudiant dans une première partie le contenu des projections à long terme et, dans une deuxième partie, les difficultés auxquelles se heurte leur élaboration, en tentant de donner quelques indications de solutions possibles.

- I -

CONTENU DES PROJECTIONS A LONG TERME

L'élaboration des projections à long terme s'avérant difficile, nous allons proposer une définition de leur contenu, de façon qu'elles soient plus aisées à établir, sans perdre pour autant toute utilité. Il convient d'abord d'analyser quels peuvent être les besoins finaux et de définir ensuite les autres conditions à satisfaire par l'économie décrite dans la projection.

A - DEFINITION DES BESOINS FINAUX

Les projections à long terme sont construites à partir d'un objectif, qui est la réalisation d'un certain niveau de vie pour un terme choisi (en général, 15 ou 20 ans). Le gouvernement se propose, par exemple, de doubler le revenu par habitant en vingt ans.

La façon dont le niveau de vie à atteindre est ainsi fixé ne nous paraît pas satisfaisante. Elle laisse, en effet, subsister des inconnues, en ce qui concerne l'utilisation des revenus : elle ne donne pas, en particulier, la ventilation de la consommation par fonction et par produit, qui doit être alors déduite d'enquêtes "budget", avec les incertitudes qu'une telle méthode comporte.

Il semble plus intéressant de fixer d'emblée - tout en évitant de proposer des objectifs arbitraires - les différentes composantes du niveau de vie souhaité. La difficulté réside alors dans le choix de la façon de procéder.

Pour notre part, nous pensons que les besoins des populations africaines s'orientent inéductablement vers l'utilisation de biens analogues à ceux fournis par les économies développées et produits selon les mêmes techniques. Les besoins naissent et se transmettent en grande partie, en effet, par imitations successives et, dans la mesure où les classes supérieures des pays africains adoptent peu à peu les consommations européennes, le mouvement nous paraît irréversible. Il est bien entendu que ce phénomène - que nous considérons absolu dans son principe - n'exclut pas certaines adaptations et variantes dans son déroulement.

Compte tenu de cette hypothèse, nous proposons en conséquence, comme objectif à atteindre par la projection, la réalisation du niveau de vie actuel d'un pays développé choisi pour modèle, avec tous les produits qu'un tel pays met à la disposition de ses habitants. Nous insistons sur le terme "actuel" : avant que l'Afrique ne parvienne au stade souhaité, la variété des biens offerts par le pays développé pris pour référence aura en effet continué à évoluer et un retard subsistera entre les deux économies. On pourrait proposer, pour réduire l'écart, un niveau de vie plus élevé, n'existant encore nulle part au monde. Il semble plus judicieux de choisir pour modèle - d'étape en étape - des pays de plus en plus développés, car il va de soi que la lère méthode serait hors de bon sens.

B - DEFINITION DU CONTEXTE INTERIEUR ET EXTERIEUR

Le pays sera-t-il capable d'assurer à ses habitants le niveau de vie défini ci-dessus ?

On peut concevoir, en effet, que certaines régions ne parviennent pas - quel que soit le temps - à l'objectif souhaité, faute de ressources suffisantes, et obligent leur population à émigrer.

Il convient de noter que le pays doit, non seulement assurer le niveau de vie à un moment donné, mais également le maintenir dans le temps - sinon l'accroître - compte tenu de la croissance démographique.

Des obstacles de nature diverse interviennent, dont certains peuvent constituer des contraintes irréductibles.

Pour simplifier et schématiser l'élaboration de la projection, nous ne tenons pas compte des obstacles dont l'analyse relève de la sociologie ou de la politique, en supposant qu'ils ont disparu avec le temps, mais uniquement de ceux qui ont un caractère proprement économique.

Quelle en est l'origine ?

a) certains obstacles relèvent de l'importance des ressources du pays.

A cet égard, nous distinguons, parmi les ressources productives présentes sur un territoire à un moment donné :

- les ressources primaires : ressources minières ;
ressources résultant de conditions climatiques et
pédologiques.

- les ressources en main d'oeuvre, mesurées par l'effectif de la population.
- les ressources en capital reproductible, considérées dans un sens large : nature et volume de l'équipement, niveau de la formation professionnelle, des techniques et connaissances scientifiques, diffusion d'une mentalité productrice, etc ...

Les ressources primaires et le taux de croissance démographique sont des données valables sur une longue période de temps. Elles constituent donc les premières contraintes à considérer.

Les ressources en capital reproductible sont des variables dont l'évolution dépend en partie de la présence sur le territoire des ressources primaires ; mais elles ne sont limitatives en elles-mêmes que pour un développement envisagé sur le moyen terme.

b) D'autres obstacles sont liés au contexte extérieur.

Il est vraisemblable que le pays considéré ne pourra vivre de la manière souhaitée en économie fermée, sans relations avec l'extérieur.

Il est donc nécessaire de mesurer quelles seront ses possibilités d'exportation et les revenus qui en résulteront et, pour ce faire, de replacer le pays dans un contexte mondial. Nous serons amenés à revenir sur ce problème, à propos des difficultés qui existent dans la détermination des possibilités d'exportation.

Le volume des importations, quant à lui, peut se calculer à partir de la connaissance des capacités productives installées.

Tenter une telle projection peut paraître vain, si le territoire est suffisamment riche en ressources diverses ou s'il a une vocation économique évidente.

Toutefois, l'élaboration de ces projections permet de situer exactement quelles sont les possibilités et les limites économiques d'un pays et, éventuellement, pour certains d'entre eux, de leur montrer l'impossibilité d'atteindre le niveau de vie considéré, dans leurs frontières actuelles.

C - RESUME DES CONDITIONS A SATISFAIRE PAR L'ECONOMIE DECRIE

Compte tenu des remarques précédentes, la projection doit remplir certaines conditions, que nous résumons ci-après :

1° - L'économie décrite pour le terme de la projection doit être analogue, dans son niveau de vie, ses techniques et ses produits, à celle du pays pris pour modèle, moyennant éventuellement quelques adaptations.

Elle doit au moins maintenir ce niveau de vie dans le temps, compte tenu de l'accroissement de la population. Aucun terme précis n'étant fixé pour la projection, la question se pose de savoir quelles données démographiques prendre

en considération. Le choix dépend essentiellement du temps estimé nécessaire pour permettre à l'économie sous développée de rattraper celle des pays développés. Le terme peut être choisi par convention, égal à 20 ans.

- 2 - Elle doit être basée sur le principe de la rentabilité à l'exemple aussi des économies modernes actuelles.
- 3 - Elle doit assurer le plein emploi des ressources en main d'oeuvre ; les transferts de revenus vers d'éventuels chômeurs sont exclus.
- 4 - Elle doit assurer le plein emploi du capital productif installé. Il faut éviter le gaspillage des ressources primaires du territoire et des ressources en devises, dans l'installation d'équipements sous-utilisés. Elle doit permettre, non seulement le renouvellement, mais aussi l'accroissement, de ce capital, compte tenu du taux de croissance démographique choisi.
- 5 - Elle doit remplir la double condition suivante :
 - la demande étrangère doit être égale à l'excédent de la capacité productive sur le marché intérieur.
 - la balance commerciale doit être équilibrée en valeur.

Les conditions globales, que nous venons d'énumérer, peuvent être remplies par plusieurs types d'économies. Dans ce cas, il faut définir un critère qui permette de faire un choix.

Le pays peut chercher, par exemple, à dépendre le moins possible de l'extérieur, en minimisant le volume de ses importations.

Il peut, au contraire, chercher à réduire le capital investi dans les branches productrices de biens d'équipement

- II -

DIFFICULTES AUXQUELLES SE HEURTE L'ELABORATION
DES PROJECTIONS A LONG TERME

En la matière, il est nécessaire de trouver le juste milieu entre le produit d'une imagination excessive et la négation de toute possibilité de développement, affirmée par des esprits trop pessimistes.

Les difficultés existent et nous allons les analyser brièvement, en essayant de donner quelques idées de solutions possibles.

A - DANS LE CHOIX DES RESSOURCES PRIMAIRES A RETENIR

Le recensement des ressources primaires présentes sur un territoire donné et/leurs possibilités d'exploitation pourrait être une source de difficultés ;

En fait, dans la plupart des pays, ce recensement a fait l'objet de nombreux rapports d'experts. La réflexion peut donc s'appuyer sur des données actuellement sûres et non sur des suppositions ou des domaines faisant encore l'objet de recherches.

B - DANS LES ADAPTATIONS A APPORTER AU MODELE A CHOISIR

Il est possible d'utiliser le modèle offert par une économie développée, sans modification aucune, ni dans les techniques, ni dans les produits fabriqués.

Il nous paraît préférable d'adopter - malgré la difficulté qu'elle présente - la méthode suivante :

- Dans une première étape, définir les besoins par analogie avec ceux des régions développées, en tenant compte du contexte social, du climat et de toutes les données amenées, d'une façon générale, à ne subir aucun changement dans le temps ou des variations très faibles.

- Dans une deuxième étape, déduire quels sont les produits nécessaires à leur satisfaction, à l'aide d'un tableau de correspondances - fonctions, produits - qui doit tenir compte des ressources du pays et de toutes les techniques possibles.

Le domaine où les possibilités de substitution entre produits paraissent les plus grandes est celui de l'alimentation : sera-t-il consommé davantage de produits à base de blé, de riz ou de mil ? La solution consiste peut-être à envisager plusieurs hypothèses et à étudier plusieurs variantes.

En effet, bien que la part constituée par la consommation alimentaire soit faible dans la consommation de type moderne, son incidence sur le volume des importations peut être notable et les substitutions possibles sont à envisager.

C - DANS LA PREVISION DES POSSIBILITES D'EXPORTATION

Les possibilités d'exportation d'un pays dépendent, pour une part seulement, des ressources primaires.

La localisation d'un grand nombre d'activités n'est pas déterminée à l'avance. La géographie économique donne constamment des exemples de régions spécialisées dans des activités travaillant sur matières premières importées ; mais ces spécialisations, explicables à posteriori, peuvent difficilement être prévues. Le problème se pose d'autant plus que les relations économiques avec les autres pays actuellement sous-développés ne pourront vraisemblablement ^{plus} être négligées. Or, l'incertitude les concernant est grande, tant que des projections à long terme, cohérentes entre elles, ne sont pas faites dans chacun de ces pays.

En attendant, la définition du contexte extérieur peut être envisagée de la manière suivante :

1) Faute de pouvoir faire autrement, négliger pour l'instant l'existence des autres pays sous-développés.

2) Prendre, pour les pays développés, une situation identique à leur situation actuelle ;

Pour éviter alors une projection trop optimiste dans la détermination de la valeur des échanges, on peut adopter dans la projection : a) pour les produits importés, des prix au moins égaux aux prix actuels des mêmes produits en pays développés ; b) pour les produits exportés, des prix au plus égaux.

CONCLUSION

Il est peut-être trop ambitieux au départ de vouloir faire jouer aux projections à long terme le rôle de guide qu'elles ont dans le schéma théorique.

Mais il paraît important que les dirigeants africains prennent conscience de la direction où l'évolution les entraîne, des limites relatives aux possibilités économiques de leur territoire et de la nécessité de coordonner leurs efforts.

Il est également souhaitable que les pays développés admettent le nécessaire abandon de certains privilèges.

L'élaboration de projections à long terme, tel que nous le proposons, peut être l'occasion de cette prise de conscience.

C'est au fond une prise de conscience analogue, mais à l'échelle de chaque région, que les experts de la CINAM visaient, en proposant aux Sénégalais d'établir des projections régionales à long terme. N'est-il pas normal que ces projections soient effectuées au niveau du pays entier ?

LES PROJECTIONS A MOYEN TERME ET L'ELABORATION DES PLANS PROPREMENT DITS

INTRODUCTION

Les plans français et africains ne répondent pas exactement au même but.

Dans les deux cas, il s'agit bien d'éclairer ce que peut être l'avenir proche, moyennant certaines mesures à prendre.

Mais, dans le cas français, la réalisation de cet avenir exige un simple ajustement de

décisions spontanées. Le plan est, avant tout, la description de l'évolution existante ; c'est essentiellement une projection.

Dans le cas africain, le but du plan est de faire démarrer le développement, c'est-à-dire de donner à l'économie une évolution plus rapide, différent même de celle qu'elle aurait prise spontanément. Le plan est cette fois-ci la description de l'économie future souhaitée et, surtout, des mesures à prendre pour atteindre sa réalisation, avec les aléas qui peuvent l'affecter ; c'est essentiellement un plan de projets. Ces projets ne sont pas ceux qui pouvaient éventuellement exister avant l'élaboration du plan, mais ceux qui résultent d'un accord entre entrepreneurs et services de planification, après examen en commun des suggestions en matière d'installations nouvelles, présentées par ces derniers, et après prise d'engagement de la part du gouvernement.

Bien que les buts à atteindre soient différents, les méthodes d'élaboration des plans français peuvent, dans leur principe, s'appliquer à la confection des plans africains. Les africains d'ailleurs ne les remettent pas en cause, sous les réserves exprimées à propos des projections à long terme.

Il sera fait d'abord un bref rappel de la théorie, puis expliqué comment la réalité africaine - avec ses caractéristiques - permet effectivement de suivre un tel schéma, malgré les difficultés qui subsistent.

- I -

BREF RAPPEL DES METHODES FRANCAISES
D'ELABORATION DES PLANS SECTORIELS

Le principe des plans français est d'assurer la cohérence entre les projets et objectifs établis par les représentants de chaque secteur productif, ceux exprimés par l'état et les prévisions concernant les demandes finales et extérieures.

Le travail s'effectue en deux étapes.

Dans une première phase, une projection - concernant l'année terminale du plan - plus ou moins détaillée, est établie par des experts, sans consultation préalable de centres de décisions économiques. Elle consiste en une extrapolation des tendances passées, mais tient compte aussi des orientations définies par l'état.

La plus simple de ces projections a pour cadre le tableau économique d'ensemble de la comptabilité nationale française, simplifié, et constitue ce qu'on appelle le "schéma global". Elle prend en compte, non seulement les opérations sur biens et services, mais aussi les opérations de répartition ; elle vérifie plusieurs équilibres :

- l'équilibre entre le volume global des ressources en produits et celui des emplois.

- le double équilibre entre
- la production et les revenus nés de cette production, d'une part.

- les revenus et leur utilisation, d'autre part.

- l'équilibre des opérations avec l'extérieur.

Dans une seconde phase, de nouvelles projections sont établies, plus détaillées que les premières ; elles ne prennent en compte, cette fois, que les opérations sur biens et services et décrivent les équilibres entre ressources et emplois, pour chaque catégorie de produits considérés.

- II -

CARACTERISTIQUES D'UNE ECONOMIE S/DEVELOPPEE
AFFECTANT L'ASPECT DE LA PLANIFICATION
SECTORIELLE A MOYEN TERME

Il convient de souligner, tout d'abord, qu'en Afrique les statistiques sont généralement insuffisantes et constituent, pour le planificateur, une difficulté de base importante. Néanmoins, sans tenir compte de ce problème - d'ailleurs en voie d'amélioration, car un gros effort est entrepris actuellement dans ce domaine - l'économie africaine présente certaines caractéristiques spécifiques, que nous allons analyser brièvement, avec les difficultés qu'elles entraînent pour le planificateur.

EVOLUTION DES BESOINS FINAUX

Le nombre des personnes recevant un salaire est faible, comparé au chiffre de la population totale ;

mais il joue un rôle important, d'une part, parce que ses variations relatives sont grandes, d'autre part, parce que le revenu moyen par salarié est beaucoup plus élevé que le revenu monétaire moyen par habitant. Il en résulte que la création d'emplois nouveaux dans le secteur moderne a une incidence particulière. Or, l'utilisation des revenus supplémentaires qu'elle entraîne dépend peut-être plus, que dans un pays développé, de l'origine sociale et géographique des individus qu'elle touche. Il en est de même d'ailleurs, pour l'utilisation de revenus supplémentaires, induits par l'augmentation d'une production agricole.

En conséquence, l'évolution des besoins finaux, analysés dans le détail des produits consommés, suit un trajet plus sinueux que dans les économies développées et l'extrapolation en est plus incertaine.

EVOLUTION DE LA DEMANDE EXTERIEURE

Les caractéristiques, dans ce domaine, sont connues et nous rappelons simplement les deux points suivants :

- les exportations d'un pays se heurtent, non seulement à la concurrence des autres pays sur le même produit, mais aussi à la concurrence des produits substituables.

- il ne faut pas se résigner trop vite à une fatalité économique, mais chercher à vendre en faisant la preuve de la qualité.

STRUCTURE DU SECTEUR PRODUCTIF

- les activités productrices, présentes sur le territoire, sont peu nombreuses et indépendantes entre elles.

- la capacité des unités productrices est en général réduite, mais elle peut être relativement importante par rapport au marché. Sauf dans les secteurs traditionnels - agriculture et artisanat - le nombre de ces unités est faible, ainsi que celui des centres de décision.

- l'incidence de la création d'une usine nouvelle est donc sensible et l'évolution de l'économie, discontinue.

IMPORTANCE DU SECTEUR AGRICOLE

Même si l'on se restreint aux produits commercialisés, la valeur ajoutée par l'agriculture représente une part notable de la P I B.

D'une façon générale, les planificateurs font jouer à l'agriculture un rôle moteur dans le développement et l'agriculture conditionne souvent l'installation d'industries nouvelles. Or, le développement de l'agriculture est soumis à moyen terme à de nombreux aléas.

- III -

CONSEQUENCES DES CARACTERISTIQUES D'UNE ECONOMIE
S/DEVELOPPEE, SUR LE TRAVAIL D'ELABORATION
DES PLANS

Les caractéristiques d'une économie en pays sous-développé rendent le travail d'élaboration des plans, tantôt plus facile, tantôt plus difficile, que dans un pays moderne.

L'ELABORATION DES PLANS EST FACILITEE

Etant donné le petit nombre d'entreprises dans le secteur moderne, leur consultation peut être plus complète, voire exhaustive.

Par ailleurs, la simplicité des relations entre branches représentées sur le territoire rend la cohérence, entre les différentes prévisions et projets du secteur productif, simple à établir : calculs par itération ou inversion de matrices ne sont peut-être pas nécessaires.

Il faut cependant tenir compte de l'impact des installations nouvelles sur l'ensemble productif déjà existant. L'exemple simple est celui où ces installations se situent en aval ; leur demande en biens intermédiaires, s'adressant aux secteurs existants, s'assimile pour eux dans les calculs à une demande finale supplémentaire. Dans d'autres cas, au contraire, la constitution d'un tableau d'échanges interindustriels, adapté aux activités en place et à créer, s'impose.

L'ELABORATION DES PLANS EST RENDUE PLUS DIFFICILE

Au degré d'agrégation du schéma global et lorsqu'on se limite au moyen terme, les coefficients de comportement, tels la propension à consommer, peuvent être considérés comme stables. Par contre, c'est inexact pour les coefficients techniques.

L'utilisation d'un coefficient marginal de capital, fixant le rapport entre la production et le volume des investissements, semble en particulier devoir être proscrit.

L'expérience des deux premiers plans sénégalais montre que l'établissement d'un tel schéma global, basé sur l'utilisation des seuls coefficients stables, jointe au bon sens, peut éviter certaines erreurs grossières.

Par ailleurs, les caractéristiques indiquées concernant l'évolution des besoins finaux rendent la désagrégation de la consommation finale, prévue, entre fonctions de consommation, puis entre produits, incertaine. Il en est de même pour la demande extérieure.

Une première solution a consisté à régionaliser l'étude des budgets familiaux, afin de saisir qu'elle est l'incidence géographique sur la consommation ~~et de suivre les informations dans le temps~~. Mais ces études se sont avérées très coûteuses.

Peut-être est-il préférable de faire des études moins étendues, mais plus détaillées, en des régions bien choisies et de suivre l'évolution dans le temps.

DEUXIEME PARTIE

L'ASPECT GEOGRAPHIQUE DU DEVELOPPEMENT

I N T R O D U C T I O N

Il est souvent question en Afrique de "régionalisation des plans". En fait, ce mot a deux significations.

Tout d'abord, il peut indiquer le souci de faire participer les "régions" à l'élaboration du plan, dans le but de faciliter plus tard son exécution.

L'étude de certains plans africains - Sénégal Cameroun, Madagascar - montre que cette préoccupation

ne reste pas étrangère au planificateur. L'élaboration des plans comporte en effet la consultation d'autorités régionales, qui doivent établir des projections pour leur région et proposer un certain nombre d'interventions. Projections et interventions font l'objet d'une "navette" entre les "régions" et une commission nationale de synthèse, au cours des différentes phases d'élaboration, pour aboutir au plan définitif.

Dans un autre sens, "régionalisation" peut signifier organisation de la répartition géographique des activités : le planificateur pourrait, en effet, se contenter de définir des objectifs sectoriels, en laissant la localisation des activités correspondantes se faire spontanément.

C'est essentiellement dans ce deuxième sens, que nous voulons envisager ici le problème.

A cet effet, nous nous proposons d'abord de décrire certains liens entre l'aspect sectoriel et l'aspect géographique de l'économie ; puis, d'analyser les raisons qui amènent, dans les économies développées et sous-développées, le planificateur à se soucier ou non de la localisation géographique des activités.

LIENS ENTRE ASPECTS SECTORIEL ET
GEOGRAPHIQUE DE L'ECONOMIE

Dans un territoire donné, la répartition des activités - telle qu'elle se présente à un observateur - n'est pas le fait du hasard. Elle relève de certaines lois, partiellement induites par les relations entre branches, dont l'analyse est complexe.

Avant d'étudier dans quel sens et dans

quelle mesure , le planificateur doit éventuellement intervenir, il est utile d'analyser sommairement par quel biais il est possible d'aborder la question.

Il n'est pas possible enfin d'étudier la répartition géographique des activités, sans évoquer le problème de son coût.

- I -

APPROCHES POSSIBLES DU PROBLEME

PREMIERE APPROCHE

Une première approche consiste à classer les activités en plusieurs types

1) les activités de distribution

Il faut distinguer les activités de distribution, des activités de production proprement dites.

La répartition, dans l'étendue, des activités et des populations implique l'existence de certains services que nous appellerons "services de distribution".

Les activités correspondantes recouvrent partiellement celles des branches transports et communications, commerce, etc ...

2) les activités de production

Elles se classent elles-mêmes de la façon suivante :

- activités, dont la localisation est déterminée à priori.

Telles sont d'abord les activités directement liées à l'exploitation des ressources primaires : activités d'extraction de minerai par exemple, activités agricoles.

Elles sont nécessairement situées à l'emplacement même des ressources. Le planificateur ne dispose d'aucune marge de manoeuvre.

Telles sont aussi les activités dont les produits, non transportables, doivent nécessairement être utilisés ou consommés sur place.

Il s'agit essentiellement des branches bâtiment et travaux publics et des activités productrices de service.

- activités, dont la localisation n'est pas déterminée à priori.

Ce sont toutes les activités industrielles, dont à la fois inputs et outputs sont transportables. Leur localisation constitue au contraire un domaine où le planificateur peut intervenir.

Une telle classification des activités de production est proche de la distinction habituelle entre activités "primaires", "secondaires" et "tertiaires". Pour simplifier, nous nous permettrons, dans la suite du texte, d'utiliser cette terminologie, les activités primaires et tertiaires désignant celles dont la localisation est déterminée à priori, les activités secondaires, celles dont la localisation n'est pas déterminée à priori (les activités de distribution étant toujours considérées à part).

Cette approche permet déjà de décrire certaines des lois évoquées :

La présence, dans une région, d'activités primaires ou secondaires entraîne

- directement, celles des activités tertiaires situées en amont.
- indirectement, celles des activités tertiaires finales, nécessaires à la vie de la population.

DEUXIEME APPROCHE

Une seconde approche, qui consisterait à étudier la répartition des activités secondaires, apporterait des nuances à la classification précédente, en cherchant à montrer que la répartition des activités secondaires n'est pas totalement arbitraire.

A cet effet, il serait intéressant à notre avis :

a) d'analyser, pour chaque branche d'activités secondaires, la distribution des entreprises selon la taille ; puis de préciser - pour un type d'économie donné - la relation entre cette distribution et la présence éventuelle, dans une région ou dans une agglomération urbaine de population définie, d'une entreprise relevant de la branche considérée. S'il s'agit d'une branche très concentrée, la chance de trouver une entreprise relevant de cette branche sera moindre que s'il s'agit, au contraire, d'une branche représentée par un grand nombre d'établissements sur le territoire.

b) de déterminer l'influence exacte des relations entre branches, en cherchant à mettre en évidence l'existence de certaines associations régionales.

- II -

COUT DE L'ETENDUE

Le coût de l'étendue n'est pas celui des seuls services de distribution.

La répartition des activités et des populations entraîne, en fait, l'accroissement du coût, difficile à comptabiliser, de certains autres services,

tels que encadrement administratif de la population, enseignement, santé, services rendus par les aménagements urbains.

Une analyse de ce coût doit distinguer deux composantes essentielles :

- une composante, fonction croissante de la dispersion sur le territoire des agents et des activités économiques.

- une composante, fonction croissante de leur concentration autour de points particuliers.

NECESSITE DES INTERVENTIONS EN MATIERE
DE REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES ACTIVITES

Dans une économie développée, le problème est celui d'une intervention dans une évolution possédant son dynamisme propre.

Il en est différemment dans une économie sous-développée, où il s'agit essentiellement de susciter un dynamisme.

Nous nous proposons d'étudier d'abord le problème, tel qu'il se pose en pays développé, afin de pouvoir ensuite préciser - par opposition - la manière dont il se présente en pays africain.

- I -

LE PROBLEME DANS LES ECONOMIES MODERNES

Dans les économies modernes, l'évolution de la répartition géographique des activités, comme celle de toute l'organisation économique, est la conséquence d'une multitude de décisions autonomes.

La théorie "statique" de la concurrence parfaite explique que, par le jeu de la concurrence et des prix, l'organisation économique se modifie jusqu'à atteindre, pour une gamme donnée de besoins à satisfaire, un équilibre qui est en même temps un optimum.

Lorsque ces modifications sont supposées se faire instantanément, cette théorie s'applique à une économie en évolution, qui reste ainsi au cours du temps en "équilibre dynamique", dans une situation optimale.

En fait, il n'en est pas ainsi :

- d'abord, parce que le jeu concurrentiel est parfois faussé, tous les coûts n'étant pas supportés par les entreprises (mais certains étant à la charge de l'état).

- ensuite, à cause de certaines inerties.

Il en résulte, tantôt des modifications trop rapides, qui dépassent le point souhaitable, tantôt des modifications trop lentes.

Parmi les raisons qui empêchent l'équilibre de se maintenir, certaines sont propres à la géographie économique.

Essayons de les analyser, en distinguant à cet effet, dans la répartition des activités :

- la répartition de la population
- la localisation de l'équipement productif
- l'infrastructure des transports et communications
- la structure géographique des circuits d'échanges

Séparer ces aspects n'est pas artificiel : ils doivent être considérés comme des variables économiques, dont les évolutions sont partiellement autonomes. Chacune d'elles possède une certaine inertie qui lui est propre :

- la mobilité géographique de l'emploi n'est pas parfaite.

- l'industrie appelle l'industrie, dans une processus de concentration souvent nuisible, qui ne s'arrête que lorsqu'il est déjà trop tard.

- l'adaptation de l'infrastructure des transports et communications exige en général des délais assez longs et l'expérience montre qu'elle est souvent en retard sur ce qui serait nécessaire.

- les circuits commerciaux en place résistent aux tentatives de concurrence.

A cause de ces inerties, la répartition des activités n'est pas à chaque époque celle qui serait souhaitable.

L'utilité de prévoir l'évolution est peu à peu apparue, afin de réduire d'une part les délais en préparant l'avenir et de corriger, d'autre part, les déviations possibles.

A cette occasion, l'état a pris conscience qu'il n'existait pas nécessairement de fatalité économique et qu'il conservait un pouvoir sur la direction même de l'évolution. La politique de correction des écarts s'est doublée d'une politique plus générale, où l'état est amené à définir certaines orientations.

- II -

LE PROBLEME DANS LES ECONOMIES
SOUS-DEVELOPPEES

Alors que le planificateur, en pays développé, n'intervient qu'accessoirement dans la répartition des activités, il est, en pays africain, constamment amené à régionaliser ses objectifs et son action.

Il faut, à cet égard, distinguer l'agriculture des autres secteurs de l'économie.

DANS L'AGRICULTURE

Les objectifs relatifs aux productions agricoles doivent nécessairement être régionalisés, si l'on veut que le plan ait quelque chance d'être exécuté dans ce secteur, ainsi que l'a montré l'expérience du premier plan sénégalais :

Dans le moyen terme, la répartition de la population rurale, les comportements des individus, en tant que producteurs et consommateurs, sont au départ, pour le planificateur, des données sur lesquelles il ne peut agir que lentement et avec beaucoup d'incertitudes, malgré les études réalisées : il est nécessairement amené à tenir compte des différentes caractéristiques de chaque région et des obstacles particuliers qu'il peut y rencontrer.

Dans le long terme, les objectifs concernant les productions agricoles peuvent correspondre à une répartition géographique de la population sensiblement différente de celle qui existe initialement.

C'est ainsi que le planificateur peut être amené à envisager des migrations interrégionales. Par ailleurs, de multiples causes peuvent orienter dans l'intervalle cette répartition, dans un sens tout différent : l'exode rural en particulier.

Le planificateur doit donc définir une stratégie, fixant les différentes étapes, conduisant

à la répartition souhaitée des activités, et les mesures appropriées, afin que l'évolution se maintienne bien à chaque époque dans la direction désirée.

DANS LES AUTRES SECTEURS DE L'ECONOMIE

Les plans africains sont essentiellement des plans de projets. Le planificateur est conduit nécessairement à envisager leur localisation.

La localisation des activités industrielles peut être parfois totalement déterminée par l'organisation économique existante.

Mais cette organisation, en pays sous-développé, est à peine ébauchée et relativement simple ; elle dépend encore, en grande partie, de décisions gouvernementales : il en est ainsi, par exemple, pour l'infrastructure des transports et pour le crédit. Par ailleurs, le gouvernement peut agir directement sur les marges commerciales, grâce aux offices de commercialisation.

De plus, l'état peut-plus facilement qu'en économie développée - intervenir dans le secteur privé, où le nombre des centres de décision est faible. Il est d'ailleurs même, parfois, lui-aussi un entrepreneur.

Le gouvernement garde ainsi un contrôle assez direct sur la localisation des activités industrielles. Il peut la mettre précisément au service de la stratégie évoquée précédemment.

LE DEVELOPPEMENT EST CELUI DU PAYS TOUT ENTIER

Beaucoup plus que dans les régions développées, le planificateur est amené à considérer les hommes, là où ils se trouvent. Il ne peut envisager la répartition de la population comme une variable qu'il peut manier à sa guise ou qui se modifie d'elle-même sans inconvénient, dans le sens souhaité.

Ces préoccupations ont renforcé, chez les africains, l'idée que le développement ne peut se réduire à celui des différents secteurs d'activités.

Lorsqu'un ministre africain parle ainsi du développement rural, il s'agit souvent de l'accession du monde rural à une situation meilleure et à un comportement plus moderne. Le développement des productions agricoles n'est qu'un facteur, parmi d'autres, de cette accession. Chaque région est considérée ainsi pour elle-même, dans une planification qui cherche d'abord à améliorer son niveau de vie en l'intégrant dans un réseau d'échanges.

TROISIEME PARTIE

INSTRUMENTS D'ANALYSE

I N T R O D U C T I O N

Pour préciser ses objectifs, le planificateur a besoin de modèles, qui lui permettent - à travers certaines grandeurs et certaines relations - de décrire la situation présente, le sens dans lequel il veut la transformer et de suivre l'évolution effective ; éventuellement, de prévoir les conséquences d'une action ou, au contraire, d'induire des objectifs qu'il se propose les interventions nécessaires.

Pour la planification sectorielle, ces modèles s'inscrivent dans les cadres de la comptabilité nationale française. La localisation des activités entre différentes régions leur échappe complètement.

La réflexion, que nous nous proposons dans cette partie, porte sur quelques instruments d'analyse, aptes à décrire la réalité, à la fois sous ses aspects sectoriel et géographique. Certains sont à utiliser dans la définition des orientations à long terme ; d'autres, dans l'analyse de l'évolution économique effective.

- I -

INSTRUMENTS D'ANALYSE A UTILISER DANS L'ELABORATION DES PROJECTIONS A LONG TERME

Nous allons indiquer d'abord le cadre d'une projection où les activités font l'objet d'une ventilation régionale et décrire, ensuite, le travail d'élaboration de la projection.

CADRE DE LA PROJECTION

La comptabilité économique analyse essentiellement un réseau de flux : le réseau des flux de biens et services. La réalité n'est que partiellement saisie, puisque l'aspect géographique est éliminé.

La description complète de ce réseau exige, en fait, la prise en considération - pour chaque flux - de quatre caractéristiques, qui sont (pour reprendre la terminologie française) :

- la branche d'origine
- la région d'origine
- la branche de destination, s'il s'agit d'un produit de consommation intérieure ; sinon, la nature de l'emploi final
- la région de destination.

N'existerait-il que 10 secteurs et 10 régions, un tableau à la fois sectoriel et régional comporterait 10 000 cases, pour ne décrire seulement que les flux intermédiaires. On conçoit la lourdeur d'une telle analyse, dont l'utilité nous semble par ailleurs réduite.

Il nous paraît suffisant, en effet, d'adjoindre au tableau d'échanges interindustriels un second tableau, indiquant par région la ventilation des capacités productives de chaque branche ou des productions, si nous supposons le plein emploi de ces capacités.

La raison en est la suivante :

La connaissance simultanée de :

- la ventilation régionale des productions
 - celle des emplois finaux
 - celle, enfin, des coûts des transports interrégionaux
- permet, théoriquement, de calculer le réseau des flux

de biens et services correspondant à un coût global de transports minimum.

Or, ce réseau théorique n'est pas très différent du réseau réel d'une économie de type moderne - celle de la projection - où précisément le coût de la répartition géographique des activités est proche du minimum.

TRAVAIL D'ELABORATION

Le travail d'élaboration doit consister à déterminer, pour chaque branche, la production totale et sa ventilation régionale.

Le problème qui se pose est celui de l'ordre dans lequel les deux tableaux doivent être remplis.

Une solution consiste à construire d'abord le tableau d'échanges interindustriels, puis à faire une ventilation régionale des productions, en s'appuyant sur ce que l'on connaît de l'évolution de la répartition de la population et des activités et en s'aidant, pour le reste, de bon sens.

Nous allons essayer d'analyser les conditions d'un travail plus précis.

Dans la seconde partie, nous avons noté

que la répartition géographique des activités ne peut être quelconque et qu'elle doit satisfaire certaines lois. Si ces lois étaient formalisées, il serait possible de les utiliser dans l'élaboration de la projection.

A titre d'exemple, nous proposons le schéma de la page suivante.

Dans ce schéma, les activités sont classées en activités primaires, secondaires, tertiaires et en activités de distribution, suivant la terminologie déjà définie.

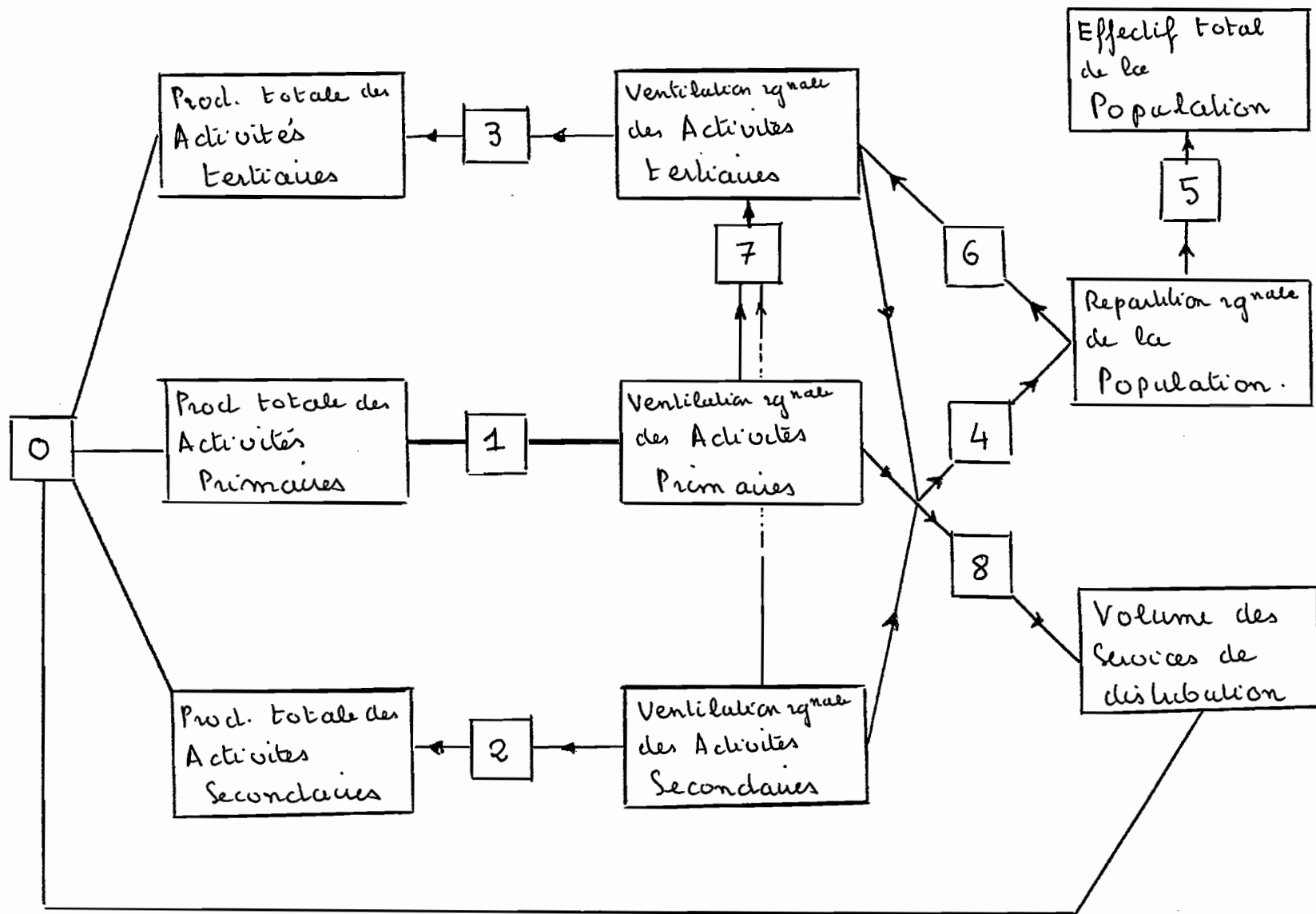
Les seules lois reprises sont celles reliant :

- la présence des activités tertiaires à celles d'une population ou à celle d'autres activités productrices.

- la répartition des activités dans leur ensemble au volume des services de distribution.

Les flèches indiquent le sens des déductions qu'il est ou qu'il serait possible d'effectuer, si les lois exprimées ci-dessus étaient formalisées.

N.B. Pour la légende du schéma, voir page 56



Légende du schéma de la page précédente

- 1° - La détermination de la production des activités primaires et la détermination de leur localisation (1) ne peuvent être que simultanées.

- 2° - Il est facile de déduire de la connaissance de la ventilation régionale des productions :
 - les productions totales, par sommation : (2) et (3).
 - la répartition régionale de la population (4), que l'on confrontera ensuite avec les données démographiques globales (5).

- 3° - Il serait intéressant d'établir des modèles permettant de déduire
 - a - de la répartition régionale de la population : la ventilation d'activités tertiaires, productrices de besoins finaux (6)
 - b - de la ventilation régionale des activités : la ventilation d'activités tertiaires productrices de services intermédiaires (7) ; le volume des services de distribution (8).

- 4° - L'opération (0) désigne la nécessaire cohérence à établir, dans le cadre du tableau d'échanges interindustriels.

- II -

INSTRUMENTS D'ANALYSE DE L'EVOLUTION
EFFECTIVE

Toute intervention, dans une zone géographique déterminée, a pour effet :

- d'augmenter sa production
- de modifier sa position financière, par rapport au reste du pays.

Prévoir les effets d'une intervention permettrait de prendre les décisions de façon plus rationnelle.

Nous allons d'abord examiner l'augmentation de la production ; le degré d'autonomie financière retiendra plus longtemps notre attention.

L'AUGMENTATION DE LA PRODUCTION

Les difficultés se rencontrent essentiellement dans le domaine agricole.

L'efficacité réelle d'une intervention est souvent différente de l'efficacité qu'une réflexion théorique peut prévoir à priori. Elle peut être par ailleurs très variable, selon qu'elle s'accompagne ou non d'interventions complémentaires. Elle ne se manifeste qu'après certains délais, les facteurs de

production nouveaux mis à la disposition des agriculteurs étant longtemps sous-utilisés.

Le recul historique, jouant sur plusieurs régions d'Afrique, permettrait de tirer les leçons d'un certain nombre d'expériences. Ce recul manque encore actuellement.

Dans la pratique - et ceci est d'ailleurs souvent souligné - la réflexion doit, avant d'envisager l'introduction de moyens nouveaux, analyser l'augmentation qui peut résulter d'une amélioration des techniques culturales simples et d'une meilleure organisation du travail.

LE DEGRE D'AUTONOMIE

Dans une économie moderne, le contrôle des différentes régions sur leurs développements respectifs n'est pas absolu. Elles ne disposent pas de la totalité de l'épargne dégagée par les activités productrices installées sur leur territoire.

En Afrique, la situation est analogue, avec cependant les différences suivantes :

- l'organisation économique peut être telle qu'aucune région ne possède une autonomie notable.

- les transferts d'épargne d'une région à l'autre se font essentiellement par l'entremise de

l'état ou de différents organismes supra-régionaux, alors qu'ils se font dans les économies modernes par l'intermédiaire du secteur privé.

Avant d'entreprendre une intervention, une étude du degré d'autonomie de la zone considérée nous paraît utile, afin de préciser dans quelle mesure elle joue déjà un rôle moteur dans le développement.

Dans cette analyse, une distinction est nécessaire entre la situation et la domiciliation d'une activité: la "situation" concerne les établissements; la "domiciliation", les entreprises.

Une activité productrice est "située" dans une région, lorsque les installations correspondantes se trouvent à l'intérieur de ses frontières.

Une activité est "domiciliée" dans une région, lorsque les revenus nets de cette activité (achats de produits intermédiaires et salaires déduits) restent à la disposition d'un agent économique pouvant être considéré comme attaché à la région.

Cette distinction peut nous permettre de présenter, de manière plus claire, la position financière de la région.

Cette position est caractérisée par le solde des opérations courantes avec l'extérieur (entendu avec les autres régions). Il faut séparer, à ce propos, les opérations sur biens et services et les salaires versés, des opérations de transferts.

A - SOLDE DES OPERATIONS SUR BIENS ET SERVICES ET SALAIRES

Le tableau de la page 61 donne les grandeurs à retenir dans l'analyse de ce solde et les notations utilisées.

A cet égard, il faut bien noter la signification des mots "intérieur" et "extérieur", qui sont relatifs - non à la domiciliation - mais à la situation. "Achats à l'extérieur", par exemple, signifie : achats auprès d'un agent situé à l'extérieur.

Cette précision étant donnée, l'excédent des recettes sur les dépenses extérieures est égal à :

$$S = \{A_5 - A_1\} - \{B_6 - B_2 - B_4\} \\ - \{D_6 - D_2\} + \{C_5 - C_3 - C_1\}$$

Ce solde varie, bien entendu, si une activité non domiciliée passe sous le contrôle d'un agent de la région

./...

	1/ A _e	2/ A _i	3/ S _e	4/ S _i	5/ V _e	6/ V _i
A) DS	A ₁				A ₅	
B) DS		B ₂		B ₄		B ₆
C) DS	C ₁		C ₃		C ₅	
D) DS		D ₂				D ₆

Legende

Achats { a: l'exterieur A_e
a: l'interieur A_i

Salaires versés { a: l'exterieur S_e
a: l'interieur S_i

Ventes { a: l'exterieur V_e
a: l'interieur V_i

Activités siliées { domiciliés DS
non domic. DS

Activités non siliées { domiciliés DS
non domic. DS

B - SOLDE DES OPERATIONS DE TRANSFERTS

Les dépenses sur biens et services sont comptabilisées, dans le tableau précédant, pour la valeur réelle de ces biens, indépendamment des remises consenties temporairement lors de certains achats (par exemple, des achats effectués par une coopérative auprès d'un office de commercialisation). Ces remises (R) sont comptabilisées en transferts et placées en ressources.

Les autres transferts comptabilisés sont les suivants :

- en ressources

- les salaires des fonctionnaires = F
- des transferts divers = E

- en emploi

- les impôts = I

Le solde général est égal à :

$$(R + F + E - I) + S$$

Nous pouvons ainsi classer les régions en deux groupes :

- 1er groupe - celles où le solde (S) - et donc le solde général - est important. Les régions sont alors des régions d'entraînement, qui peuvent investir sur leur propre territoire ou ailleurs.

- 2ème groupe - celles où ce solde est faible, voire négatif.

- ° -

Pour terminer, nous voulons rappeler que cette partie ne constitue que l'ébauche d'une réflexion que nous aimerions approfondir.

1) En ce qui concerne les projections à long terme.

Il s'agirait de préciser la connaissance des lois relatives à la répartition géographique des activités, afin de les utiliser dans l'élaboration des projections, à la fois sectorielles et géographiques.

Dans le cadre de ce travail, on étudierait en particulier les relations entre répartition des populations, volume des échanges interrégionaux et volume des services de distribution.

2) En ce qui concerne l'analyse de l'évolution effective.

Il s'agirait d'étudier la structure

des circuits commerciaux, en fonction de la distinction entre régions d'entraînement et autres régions ; puis, d'analyser les interventions, selon qu'elles renforcent ou non les relations économiques entre les régions du premier groupe, entre les régions du deuxième groupe et entre celles des deux groupes.

QUATRIEME PARTIE

LES MOYENS D'INTERVENTION



I N T R O D U C T I O N

Pour faire démarrer le développement, l'état dispose de certains moyens d'intervention, dont le plan est essentiellement un projet de mise en application, dans la mesure où il n'indique pas seulement des objectifs.

Nous allons faire le point de ces interventions, en les classant par grand type, selon la place qu'elles occupent dans le processus de production: c'est ainsi que nous citons en premier

lieu "la recherche", pour terminer par les "interventions au niveau des échanges".

Pour schématiser la présentation, nous rappelons à l'intérieur de chaque type d'interventions :

- leur but
- les éventuelles mesures qui leur sont complémentaires
- le coût et les risques qu'elles comportent.

Nous insistons particulièrement sur le problème du coût, car nous pensons que toute intervention doit être considérée, de la part de l'état, comme un investissement, dont il a à mesurer d'une certaine manière la rentabilité.

Il ne s'agit pas, dans tous les cas, d'une rentabilité directe, qui consisterait pour l'état à récupérer les sommes investies, auprès des agents de la région concernée par l'intervention. Il peut s'agir, bien souvent, d'une aide gratuite destinée à maintenir temporairement une situation, en attendant que le développement ait permis à la région une certaine autonomie.

- I -

LA RECHERCHE

Il s'agit principalement de la recherche agronomique

- But

Il consiste à approfondir la connaissance des moyens permettant, dans une zone géographique donnée, en modifiant les conditions naturelles locales, l'intensification des spéculations agricoles existantes ou l'implantation de spéculations nouvelles.

- interventions liées :

Ce sont les études économiques ou sociologiques et la vulgarisation.

L'utilisation de ces moyens nouveaux doit en effet être facilement comprise, acceptée, enfin être avantageuse pour les producteurs.

L'étude du contexte, dans lequel aura lieu l'application des résultats théoriques est donc nécessaire.

Les agronomes, disposant d'une formation économique et sociologique insuffisante, ont eu parfois le tort de proposer des techniques trop coûteuses ou trop difficilement assimilables.

- coût et risques

L'élément essentiel du coût de la recherche agronomique est sa longueur, à laquelle vient s'ajouter celle de la vulgarisation. Les résultats obtenus à l'intérieur du périmètre de l'institut de recherches sont en général bien meilleurs que ceux obtenus dans les conditions normales de production.

Ces délais de mise au point sont des facteurs d'inertie et les incertitudes quant aux réussites rendent difficiles les projections à long terme de la gamme des productions agricoles.

Différents instituts de recherche, dont le personnel scientifique est essentiellement encore européen, sont implantés en Afrique sous des statuts divers.

Le mouvement qui les a amenés, après avoir travaillé en vue de l'intensification des cultures d'exportation classiques, à se mettre au service du développement et à orienter leurs travaux conformément aux volontés des gouvernements locaux doit se continuer.

- II -

LES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS

- but

Il s'agit de mettre à la disposition des producteurs différents services et autres facteurs nécessaires à la production.

Précisons ici qu'il s'agit des services rendus aux producteurs par les grands aménagements collectifs, l'infrastructure des transports, les différents matériels agricoles et des facteurs de production, tels que engrais, semences.

- interventions liées

Ce sont la vulgarisation et l'encadrement rural.

Il faut apprendre aux producteurs l'utilisation de ces services et facteurs et veiller à ce qu'elle soit effective et efficiente.

- Coût et risques

Le risque est évident, c'est celui de la mauvaise utilisation.

On peut penser prévenir cet inconvénient, en laissant à la charge du producteur le coût des services et des facteurs mis à sa disposition, selon d'ailleurs la règle normale dans une économie libérale.

Mais, il faut faire à ce propos les remarques suivantes :

1) un investissement est rarement immédiatement rentable ; il s'écoule en général un certain temps, avant que les recettes nouvelles soient suffisantes.

2) il peut être justifié pour l'état de ne pas chercher à récupérer les sommes investies.

Plusieurs méthodes sont ainsi pratiquées en Afrique, dont la critique ne peut se faire qu'après une étude des contextes dans lesquels elles s'appliquent.

En ce qui concerne les services rendus par les grands aménagements ou par l'infrastructure, une idée commune est celle de leur gratuité.

Dans certains cas cependant ces services ne sont gratuits qu'au départ, quand leur utilisation n'a pas encore porté tous ses fruits et que le producteur est encore sceptique. Leur prix augmente ensuite peu à peu, jusqu'à atteindre un niveau correspondant à leur coût. Des systèmes de rémunération à l'hectare irrigué ou au m³ d'eau utilisée ont pu être ainsi institués.

En ce qui concerne les facteurs de production annuels - engrais, semences - on peut enfin concevoir un système moderne de crédit : une certaine avance monétaire est faite au producteur, qu'il doit utiliser à des fins productives. Le risque évident est qu'il emploie ces sommes d'une autre manière.

Il est certain que les opérations obtenant le plus facilement un financement extérieur, même lorsque celui-ci se veut un don, sont les opérations bien localisées, dont l'exécution est tangible et la réussite, certaine, alors que restent à la charge du budget de l'état d'autres opérations aux résultats moins immédiats et plus incertains.

- III -

VULGARISATION AGRICOLE ET
ENCADREMENT RURAL

- Rappelons ses buts :

- apprendre aux producteurs à se servir des techniques nouvelles
- veiller à leur utilisation efficiente.

- interventions liées

C'est essentiellement la formation des moniteurs. et l'enseignement rural.

Il faut, en effet, que le moniteur sache se faire écouter et soit compétent. Par ailleurs, la généralisation d'un enseignement rural aplanira les difficultés rencontrées par le moniteur et réduira peu à peu la nécessité de son intervention.

- coût et risques

Puisqu'il s'agit d'atteindre le plus grand nombre d'individus possible, le coût de l'encadrement rural est lié à la densité de la population, à son mode de vie, nomade ou sédentaire, à la concentration en village plus ou moins importante. Mais la mise en place d'un encadrement rural n'est pas nécessaire avec la même intensité sur tout le territoire ; elle doit s'exercer, là où la recherche d'une intervention du deuxième type la réclame .

/ de l'ef-
ficiency

La responsabilité de l'encadrement d'une région peut être confiée à une société privée (SATEC et CFDT, au Sénégal) ou bien restée à l'administration locale. Les cadres ruraux sont alors des salariés de l'état. Mais il s'avère que ce ne sont pas toujours les meilleurs éléments.

A cet égard, nous pensons qu'une erreur a été commise en établissant des abattements de salaire par zone (Cameroun). Cette mesure, que les dirigeants justifient par le coût soi-disant moins élevé de la vie en brousse et par la nécessité de donner aux masses rurales l'exemple d'une certaine austérité matérielle et morale, ne fait que décourager la plupart des cadres compétents, qui ne veulent pas être "enterrés" hors de la ville, loin des influences politiques souvent nécessaires à toute promotion. Par ailleurs, les raisons invoquées par le gouvernement ne sont pas toujours exactes, car pour garder le standing nécessaire à leur autorité les intéressés sont souvent obligés de s'approvisionner en ville (vêtements, certains produits alimentaires, etc ...).

Il semble donc que si l'on voulait éviter, au contraire, ce désintéressement pour la brousse, il faille plutôt verser des indemnités d'éloignement.

Enfin, on peut concevoir aussi que des coopératives bien gérées payent elles-mêmes le moniteur.

- IV -

LES MIGRATIONS RURALES

- But :

Il s'agit de donner à la région que l'on veut développer un niveau d'emploi adapté au niveau de productions souhaitées et aux techniques utilisées.

Les problèmes concernant la définition, dans une région, d'un optimum théorique concernant la population au travail sont multiples. Les phénomènes saisonniers viennent en particulier rendre sa définition difficile, lorsque les besoins en main d'oeuvre ne sont pas constants tout au long de l'année agricole.

Cet optimum théorique, une fois calculé, peut dépasser le chiffre de la population active réelle ou, au contraire, lui être inférieur. Le premier cas appelle des interventions favorisant l'immigration ; le second réclame au contraire une émigration, afin que la population excédante ne soit pas une charge non productive pour l'économie de la région.

En ce domaine, il faut tenir compte des contraintes, nées de l'existence des autres régions et des problèmes d'emploi qui s'y posent. Les décisions ne peuvent être donc prises que par une autorité nationale.

- interventions liées :

C'est l'organisation juridique des rapports entre le travail et les autres facteurs de production.

Il faut en effet empêcher que l'évolution démographique et la liberté des individus ne viennent détruire l'équilibre optimum obtenu et soient nuisibles au but que la collectivité s'est donné.

Le degré des contraintes exercées par l'état peut être plus ou moins élevé. Donnons quelques exemples :

La définition, en matière de successions, d'un régime adapté peut permettre de préserver l'unité de l'exploitation et favoriser l'émigration, dans le cas d'une région où la terre est totalement cultivée. Dans le cas contraire, une règle juridique permettant l'attribution des terres nouvelles serait judicieuse.

Dans un régime plus sévère, un individu peut se voir oté la disposition du matériel agricole ou même la possession de la terre, qu'il ne travaille pas suffisamment.

Dans une ferme d'état, il n'y a plus que des salariés.

γ Coût et risques :

Ces interventions ont un coût. Il faut convaincre les populations à émigrer et aménager, pour elles, une infrastructure d'accueil, un endroit où elles puissent s'établir.

De toutes façons, l'organisation des migrations ne peut s'envisager que sur une longue période de temps.

- V -

INTERVENTIONS AU NIVEAU DES ECHANGES

- But :

Ces interventions assurent la distribution des produits. Il s'agit aussi bien ici des produits finaux que des produits intermédiaires.

Dans une société développée capitaliste, cette distribution est assurée soit par les producteurs soit par des entreprises spécialisées. Les marges commerciales couvrent les coûts et rémunèrent les risques de mévente. Par ailleurs, les entreprises ne restent pas passives devant ces risques ; elles essaient de modifier les comportements des consommateurs par l'action publicitaire.

Dans un pays sous-développé, il se peut qu'il n'existe pas d'entreprises privées disposées ou même capables de prendre en charge cette distribution. Il se peut aussi qu'elle doit assurée, mais que son prix soit estimé trop cher. L'état peut alors créer un office de commercialisation.

- Interventions liées :

Ce sont les mesures de protection douanière.

Si la tentation est grande pour un gouvernement de confier à une entreprise d'état des privilèges commerciaux, elle est également grande de protéger les produits du pays contre la concurrence extérieure.

La protection douanière doit chercher à protéger la naissance d'industries qui - arrivées à maturité - pourront soutenir cette concurrence.

- Coût et risques

Les coûts et risques sont ceux d'une éventuelle faillite ou d'une mauvaise gestion.

Pour pouvoir s'implanter dans le pays, l'Office de commercialisation doit jouir de certains privilèges commerciaux ou disposer, au départ, de moyens financiers suffisants. Mais il faut, de toutes façons, qu'il se considère comme une entreprise ; en conséquence, il doit être correctement géré, faire des bénéfices et chercher à en réaliser davantage pour les réinvestir. Peut-être est-il préférable alors qu'il ne soit pas trop protégé par ses statuts d'office d'état.