

Réflexions autour d'un document, par Gérard ANCEY

"Méthodologie de la Planification. L'expérience de la Côte d'Ivoire"

par Jean-Louis FYOT

(Secrétariat d'Etat aux Affaires Etrangères - SEDES - 2ème éd. 1972 - 163 p.)

Au-delà de la technicité de cet ouvrage parvenue à un haut degré, notamment la partie du chapitre III consacrée au calcul des effets primaires et secondaires des revenus créés par les objectifs de production inscrits dans le plan, il convient de s'interroger d'abord sur la problématique sous-tendant l'ensemble de la démarche proposée par l'auteur.

Une distinction est faite entre pays industrialisés et pays en voie de développement.

Dans les premiers, le choix des objectifs se trouve largement prédéterminé par l'évolution antérieure en raison de l'inertie que connaissent les structures socio-économiques. Le plan apparaît surtout comme un outil de contrôle de la croissance et un moyen d'accompagnement.

Dans les pays en voie de développement :

- le passé enseigne peu sur l'avenir ;
- les informations disponibles sont moins abondantes et de médiocre qualité ;
- les structures existantes sont réputées ne pas répondre "aux exigences du développement" et le plan apparaît comme un moyen de "rompre des habitudes et des comportements séculaires" et "de créer, souvent de toutes pièces, une structure de production agricole et industrielle nouvelle".

Le plan se présente donc comme un acte volontariste qui ne peut établir ses équilibres sur la base d'une simple projection des tendances passées. Son rôle consiste à partir d'objectifs de production, d'investissements, d'emploi et de financement en s'assurant de leur mutuelle compatibilité. Une fois assurée cette compatibilité (chapitre II - La cohérence), rien n'interdit d'apporter certaines améliorations "à la marge" en tenant compte des accroissements primaires et secondaires de revenus des différents projets envisagés.

L'hypothèse centrale de cette démarche est donc que le développement implique nécessairement la rupture des structures anciennes : ce qui conduit à poser la question suivante : puisque la rupture des structures existantes (sous-entendu dans la sphère des activités traditionnelles) est un acte radical, comment justifier ce radicalisme si la perspective de développement que l'on a ne peut être en tout état de cause que relative, c'est-à-dire limitée à un certain horizon (10 - 15 ans au maximum dans les "esquisses" à long terme, 5 ans dans le plan lui-même) et idéologiquement datée (la conception du monde occidental dans le dernier tiers du IXe siècle).

L'auteur donne quelques exemples de structures considérées comme inadaptées (p. 5), entre autres le régime foncier. En effet, il faut "un régime foncier (...) perméable au progrès économique et social". Rejeter ces structures comme inadaptées dans une perspective de développement implique qu'il faille, dans une première phase, les étudier avec soin (on passe sur cet aspect très rapidement). Leur inadaptation provient du fait qu'elles se situent dans une sphère monétaire, alors que le développement envisagé s'inscrit dans un processus de monétarisation accéléré et généralisé. En l'occurrence, adapter le régime foncier ivoirien c'est donc le rendre "perméable" à la monnaie.

L'ambiguïté dont ne parvient pas à rendre compte la démarche proposée réside fondamentalement dans le fait qu'on justifie de la nécessité d'un plan volontariste en tirant argument de la rareté des "informations disponibles" sur les structures traditionnelles, pour rompre ces mêmes structures. C'est bien ainsi qu'il convient d'interpréter la phrase "c'est faute de références satisfaisantes (1) dans les structures économiques, sociales, culturelles existantes que

(1) Cet adjectif laisse la porte ouverte à tout jugement de valeur ... qui veut noyer son chien ...

le plan, obligé d'innover dans la plupart des secteurs, a dû recourir à une méthode très empirique pour déterminer ses objectifs" (p. 6). La fin de cette phrase est d'ailleurs à double sens, puisqu'elle laisse entendre à la fois une obligation d'innover dans les techniques mêmes de planification, et des innovations économiques (ce qui ne fait que confirmer qu'un plan est bien autre chose qu'une simple technique).

A côté de la distinction initiale "pays industrialisés - pays en voie de développement", on voit se dessiner ainsi une seconde distinction faisant implicitement référence aux théories du dualisme économique entre secteur industrialisé et secteur non industrialisé, mais comme la méthode de planification est nécessairement globale, il en découle que pratiquement l'aspect volontariste du plan ne sera perçu comme tel que vis-à-vis des secteurs traditionnels. On comprend ainsi que la faiblesse des informations disponibles sur ces secteurs traditionnels (1) n'est à aucun moment ressentie comme un obstacle majeur au niveau de la fixation des objectifs, non plus que pour l'ajustement des cohérences, (et moins encore dans l'optimisation finale des objectifs procédant par inversion de matrices définitivement établies).

Essayons maintenant de relever, à travers les différentes phases du plan, sur quels éléments d'information ou hypothèses mettant éventuellement en jeu des comportements micro-économiques, s'appuie le planificateur.

1 - Les objectifs

Ils sont déterminés par la confrontation des possibilités de croissance de chacune des activités et des besoins exprimés par le pays en différents domaines, possibilités et besoins étayés à la fois d'hypothèses et d'enquêtes spécifiques (enquêtes consommation, enquêtes sur la manière dont sont reçues les nouvelles techniques de production -semis en ligne, assolements, etc ...- enquêtes agricoles, démographiques, artisanales ...).

(1) Justifiant elle-même la distinction entre agriculture d'exportation (supposée mieux connue et mieux encadrée) et agriculture vivrière.

- a) agriculture d'exportation (café, cacao, bois, hévéa, coton, arachide, ananas, coprah, etc ...)

Les informations permettant de définir les possibilités de croissance sont théoriquement assez faciles à obtenir par les statistiques du commerce extérieur, les rapports du ministère de l'agriculture, ceux de la caisse de stabilisation et des syndicats de producteurs. En fait, dans le meilleur des cas, ces informations s'obtiennent au niveau des sous-préfectures ;

b) pour les productions vivrières, on ne peut guère s'appuyer que sur les rapports du ministère de l'agriculture, mais lorsque l'on connaît leur degré de précision, on peut se montrer sceptique quant à la valeur des renseignements obtenus. (Ex. en 1967, pour la sous-préfecture de BROBO, les estimations officielles sur le tonnage d'igname exporté différait d'environ 2 000 % par excès de nos estimations personnelles après une année d'enquête et les superficies consacrées à cette production d'environ 300 %). Peut-on se contenter de l'espoir que de telles erreurs se compenseront à l'échelon national ou même régional ? Même dans ce cas -possible au demeurant- la conséquence est que le plan n'a d'autres objectifs que d'établir des cohérences globales et qu'il est incapable de définir concrètement des voies d'action.

Par le jeu des relations entre assolements -admises ou supposées- on table d'ailleurs sur les progressions prévues de certaines cultures d'exportation (coton, arachide, ...) pour évaluer les accroissements induits de rendement en cultures vivrières. Le comportement prêté au paysan se fonde sur l'hypothèse que "l'augmentation de productivité (lui) permettra d'obtenir sur une plus faible superficie les produits vivriers nécessaires à l'alimentation de sa famille et d'accroître dans son exploitation la place faite aux cultures de rapport, pour élever ses revenus". Dans cette seule phrase (qui touche à la fois à la détermination des objectifs physiques et, par la référence faite à l'élévation des revenus, aux équilibres comptables), on relève au moins six pré-supposés relatifs à des comportements micro-économiques.

- comment le paysan évalue sa productivité (par unité de surface, par journée de travail, en revenus monétaires ?) ;

- comment établit-il les relations vivriers-non vivriers à l'intérieur de son exploitation ? ;
- sur quelle base évalue-t-il la quantité nécessaire à son alimentation ? ;
- l'exploitation est-elle une unité entièrement solidaire de décision (précisément au sujet des revenus monétaires et des cultures de rapport ?) ;
- n'a-t-elle pas aussi d'autres objectifs que l'élévation du revenu ? ;
- n'a-t-elle que les cultures de rapport pour élever son revenu ?

c) pour l'industrie moderne, des renseignements sans doute plus solides existent. Le Service des Statistiques procède à des enquêtes annuelles et la fixation des objectifs résulte de l'observation du passé récent ou du présent. En effet, "la partie industrielle du plan 1966-1970 est élaborée sur la base de l'évolution de l'appareil de production industrielle ivoirien, au cours des années 1960-1965, et des projets agréés ou en voie de l'être". Il n'est guère fait appel, en cette matière, à un quelconque volontarisme. On suit des tendances plus qu'on ne les devance.

d) dans le secteur de l'artisanat et des services, les informations sont par contre aussi ténues que pour l'agriculture vivrière.

e) les objectifs régionaux : ils consistent essentiellement à ne pas aggraver et si possible réduire les disparités régionales, notamment les déséquilibres savane-forêt et rural-urbain. Mais comme il est admis que le plan ne peut être élaboré de bas en haut, par synthèse et ajustement de programmes conçus localement qui risqueraient de disperser les moyens et les objectifs et de nuire à la cohésion nationale, le volontarisme du plan va se manifester en concentrant "les moyens disponibles sur un certain nombre de grandes opérations intégrées. Par moyens disponibles, il faut donc entendre en réalité la seule partie des investissements directement contrôlés par l'Etat puisque pour le reste on suit "l'évolution de l'appareil de production".

On voit qu'en définitive, la fixation des objectifs ne peut totalement éviter de faire appel à une connaissance même sommaire du milieu, et lorsque cette connaissance fait défaut, à des hypothèses de comportement.

Ainsi, dire qu'"un certain nombre de produits vivriers (sont) susceptibles de transformation industrielle pour le marché intérieur ou à l'exportation maïs, igname, manioc, ... "va plus loin que reconnaître une simple possibilité technologique. C'est admettre qu'au moins une fraction de ces productions (évaluée par quel moyen ?) sera effectivement consacrée à cette transformation ; d'où découlent certaines hypothèses relatives aux quantités commercialisées et comme l'autoconsommation est supposée varier au même rythme que la population, il en découle d'autres hypothèses relatives à la production. Puisqu'on fait appel au marché intérieur, cela suppose des modifications des habitudes de consommation au profit de ces produits désormais industriellement transformés (1), modifications étayées sur la base de calculs de coefficients d'élasticité.

De même, lorsqu'il est dit que le développement des cultures de rapport est justifié par la nécessité d'atténuer les écarts de revenus entre la savane et la forêt ou la brousse et la ville, cela revient à supposer que la productivité des cultures de rapport de savane (coton, arachide, ...) doit progresser plus vite que celle des cultures forestières ou des revenus urbains. On n'offre au cultivateur de savane que l'alternative culture de rapport ou exode en lui masquant l'autre face du problème, qui est : valorisation de ses cultures de rapport inférieure à la valorisation des cultures forestières, d'où maintien de l'état de pauvreté et niveau de déséquilibre inchangé. Le plan établit ainsi ses objectifs en fondant ses perspectives sur l'ignorance des agriculteurs de leur propre situation relative donc sur la prolongation de leur "illusion monétaire". C'est là une hypothèse qui mériterait, semble-t-il, discussion.

(1) A noter ici un artifice comptable qui permet de faire apparaître des accroissements de "production intérieure brute" (donc indirectement des revenus des ménages) par la simple vertu des conventions adoptées. On sait que la transformation au foyer, par les ménagères, n'est pas comptabilisée. Le riz décortiqué ou la farine "autopilée" ne confère aucune "valeur ajoutée" au produit brut. Par contre, si ce produit est transformé industriellement (branche 05 de la nomenclature), sa valeur ajoutée est reconnue. La boutade fameuse selon laquelle on fait baisser le revenu national en épousant sa cuisinière mériterait d'être sérieusement prise en considération dans des pays où l'autoconsommation reste très élevée.

Concernant les objectifs du secteur secondaire, dans un intervalle de temps donné, certaines activités sont censées être "motrices", d'autres "en passe de le devenir", d'autres "récessives", les tableaux interindustriels et les comptes de production des entreprises permettant de saisir ces transformations en cours. Au niveau des consommations intermédiaires, rien n'interdit en effet d'anticiper à grands traits l'évolution de ces coefficients techniques mais l'évaluation de la demande finale (en fonction notamment du marché intérieur) renvoie, sauf autres informations, à l'emploi des coefficients d'élasticité.

2 - Les cohérences

La faiblesse des informations disponibles sur les secteurs traditionnels n'est pas de nature à gêner la vérification des cohérences. Peut être même la facilite-t-elle par le rôle de tampon-solde qu'ils jouent.

Ainsi, face aux ressources (production + importation), les emplois sont évalués d'abord globalement puis par produit, en partant des postes les plus sûrs donnés par les comptes de production et les projets des entreprises modernes. La "consommation finale" des ménages est estimée par simple différence. A la suite de diverses itérations entre emplois et ressources, un équilibre s'établit, mais ces itérations (confiées dans la préparation du IIème Plan à un ordinateur) ne reposent pas sur une connaissance de plus en plus fouillée des structures réelles. L'algorithme de résolution conduira infailliblement le calcul à son terme.

L'un des postes "mous" est le revenu des entrepreneurs individuels (agriculteurs indépendants, artisans, etc ...), côté ressource et la consommation finale des ménages côté emploi. La part autoconsommée (branche par branche) étant "estimée" moyennant certaines hypothèses de comportement (1) la part commercialisée apparaît donc comme le solde d'un solde.

La manière dont est calculée l'épargne des entreprises modernes est très éclairante. En bonne logique comptable, on devrait la voir figurer comme solde de leur compte d'affectation après retrait de la partie de revenu brut versé aux entrepreneurs individuels, mais comme cette masse est mal connue (à l'inverse des

(1) Elle ne concerne que la population rurale, s'accroît au même rythme qu'elle (ce qui d'ailleurs ne donne aucune indication sur son niveau absolu), s'évalue par référence aux prix à la production (défini comme prix au premier stade de la commercialisation).

projets d'investissement industriel) et que certaines enquêtes ont permis d'avoir une idée des structures de financement de ces entreprises, la procédure est totalement renversée. On calcule leur épargne par référence à ces structures de financement et le solde devient le revenu brut des entrepreneurs individuels. C'est admettre que toute l'articulation comptable est bâtie autour du compte capital des entreprises modernes considéré comme prioritaire dans l'établissement des équilibres, bien que en valeur le revenu des entrepreneurs individuels (du moins tel qu'estimé) se monte à peu près au quadruple de l'épargne brute des entreprises modernes. Certes l'auteur reconnaît cette procédure comme "sommaire" et sans doute améliorable. Mais pour l'améliorer, il paraît indispensable de se pencher sur le problème de la connaissance du milieu au lieu de se fonder simplement sur des vraisemblances de comportement. Peut être serait-ce aussi introduire le doute sur le pré-supposé initial sous-tendant toute la problématique du plan ? (Rompre des structures inadaptées.

Nous avons dit que l'algorithme de résolution ne peut que construire l'équilibre pour lequel il est conçu. Cela signifie qu'on aura pris soin d'intégrer certaines contraintes (de comportement) (1) conférant une certaine plausibilité au résultat trouvé. Par exemple, il devra faire en sorte que les "ménages" n'apparaîtront pas avec un "besoin de financement" incompatible avec ce que l'on "sait" par ailleurs. En fait, on ne sait pas grand-chose ni sur les besoins ou capacité de financement en milieu rural, ni sur le rôle et les formes que revêt l'épargne, ni même sur l'ensemble des mécanismes budgétaires micro-économiques.

En somme, à partir d'hypothèses "plausibles" de comportement et surtout des possibilités d'ajustement que fournit l'ensemble du secteur informel, on arrive à une cohérence par produits (tableau Ressources-Emplois) et par type d'opérations (tableau économique d'ensemble).

Peut-on dire cependant, comme l'auteur dans sa conclusion, que le plan en tant que cadre cohérent, permet :

(1) Propension à épargner en milieu ~~urbain~~, en milieu rural, dans la population expatriée ; coefficient de capital, multiplicateur de revenu, coefficients d'élasticité, propension à commercialiser, taux de marges commerciales ...

- de coordonner les efforts nationaux à court et moyen terme ;
- de circonscrire les difficultés ;

et est un moyen "d'obliger les planificateurs à fonder leurs analyses sur des contraintes et des possibilités concrètes ?"

Il semble qu'une réponse positive aux deux premiers points dépende de ce troisième, mais le modèle de croissance ivoirien tel qu'il ressort du plan laisse planer un doute car s'il repose effectivement sur deux lignes de force :

- la modernisation plus ou moins subie et incontrôlable du secteur industriel et tertiaire privé ;
- l'adjonction de grands projets intégrés,

il n'en comporte pas moins une hypothèse : l'aptitude du secteur traditionnel à se "perméabiliser" peu à peu à cette double modernisation, hypothèse qui renvoie comme on l'a vu au caractère volontariste du plan et de ce fait, permet d'esquisser plus ou moins l'analyse des contraintes et des possibilités concrètes.

En définitive, l'ambiguïté de la méthode réside dans sa volonté implicite de nier le secteur informel en l'ignorant dans ses réalités, /^{de} ne le prendre en compte que pour autant qu'il se monétarise. Par suite, le plan ne nous paraît pas être un moyen de circonscrire les difficultés. Sa propre logique ne lui donne pas les outils d'analyse suffisants. Ex-post sur quel élément peut-il s'appuyer pour vérifier que le déséquilibre forêt-savane se résorbe ? Une cohérence par produit ne permet pas de répondre puisqu'à aucun moment, n'apparaît une distinction entre agriculteurs de savane et de forêt (pour n'en citer qu'une qu'il serait souhaitable de faire).

*

* *

REMARQUES COMPLEMENTAIRES

- Ces réflexions, par leur nature ont pris l'aspect d'une critique systématique d'un texte qui demeure absolument fondamental et qui par ailleurs, présente l'avantage d'une parfaite cohérence interne. Nous n'avons eu pour objectif que de mettre en évidence certaines implications en matière micro-économique de la méthode de planification utilisée en Côte d'Ivoire.

- A la lecture de ces notes, J.L. FYOT a bien voulu nous faire part de ses réactions et nous l'en remercions.

1 - Peut-on moderniser et développer un pays sans modifier ses structures traditionnelles ? Un plan opérationnel présente au-moins l'avantage de contribuer à ces transformations qui de toute façon, s'effectuent et qui à défaut de plan s'effectueraient le plus souvent dans le sens d'une régression.

Ainsi, une structure évoluerait dans le bon sens lorsqu'elle devient compatible avec les techniques modernes de production et d'échange, ce qui n'interdit pas les efforts d'adaptation (p. 3).

Réponse :

Là est effectivement la question mais qu'est-ce qu'une régression ? Si l'on ne remet pas en cause le modèle de développement, est régressive toute structure incompatible avec les techniques adaptées à ce modèle, mais si l'on met en doute le modèle lui-même, on n'a plus de point de repère pour définir un état de régression ou de progression.

2 - J.L. FYOT conteste l'idée que l'aspect volontariste du plan ne sera perçu comme tel que vis-à-vis des secteurs traditionnels. Pour lui, la modernisation doit toucher les trois secteurs : primaire, secondaire et tertiaire et doit assurer la cohérence de tous les objectifs retenus (p. 3).

Réponse :

Oui pour la modernisation, mais notre objectif ne concerne que la planification. C'est plus qu'une nuance de vocabulaire.

3 - A propos du plan incapable de définir concrètement des voies d'action (p. 4). Pour J.L. FYOT, cette idée est erronée. Le plan met au point un ensemble d'interventions et d'opérations si possible intégrées qui auront pour effet d'augmenter la production du pays, d'élever le pouvoir d'achat des paysans et de réduire les écarts de niveaux de vie entre les différentes zones.

Réponse :

Suivre ces indicateurs économiques implique la mise sur pied d'un dispositif (léger) permanent d'observation sur l'ensemble du pays et l'établissement d'informations sur la répartition des revenus ; données qui ne ressortent pas, actuellement, des comptes régionaux ou nationaux.

Sous cette réserve, nous ne réfutons pas l'argumentation de J.L. FYOT.

4 - En matière d'industrie moderne, contestation de l'idée selon laquelle le plan ne fait que suivre des tendances inscrites dans des projets définis en-dehors de lui (p. 4).

J.L. FYOT est catégorique : un programme détaillé d'industrialisation a été établi et systématiquement mis en oeuvre, presque tous les objectifs ont d'ailleurs été atteints, ce qui est rare en Afrique.

Réponse :

Réfutation qui n'en est pas une : un programme peut être "détaillé" et "systématiquement mis en oeuvre" d'autant plus aisément qu'il s'appuie sur des projets dûment élaborés et déjà déposés pour agrément ! La question de fond est de savoir comment est établi le programme d'industrialisation.

5 - Utilisation de coefficients d'élasticité pour appréhender les modifications des habitudes de consommation en faveur de produits vivriers transformés industriellement (p. 7).

Cette utilisation est contestée à ce niveau là. De simples études de marché suffisent.

Plus généralement, il ne serait fait aucun usage des coefficients d'élasticité pour l'évaluation de la demande finale des ménages urbains et ruraux. Seules les enquêtes de consommation peuvent apporter des renseignements utilisables.

Réponse :

Dont acte ! Mais nous n'avons pas été aussi affirmatif sur l'emploi des coefficients d'élasticité, utilisés, avons-nous dit "sauf autres informations" (lesquelles sont évidemment les enquêtes-budget).

6 - Sur le mode de calcul du revenu brut des entrepreneurs individuels (p. 8). J.L. FYOT ne conteste pas notre interprétation d'ensemble mais rejette l'adjectif "prioritaire" à propos du compte capital des entreprises modernes.

Réponse :

Nous reconnaissons que le terme a pu prêter à confusion. La "priorité" dont ce compte fait l'objet de la part du planificateur ne traduit pas un jugement de valeur sur ce qui pourrait être perçu comme l'élément-clé d'une stratégie quelconque de développement. Nous voulions simplement indiquer l'ordre des différentes séquences de calcul permettant d'aboutir à la cohérence globale. Il se trouve que ce compte est l'un des mieux connus et donc fait "remonter" les soldes d'aval en amont dans la démarche comptable.

L'important est que J.L. FYOT reconnaisse que cette "technique" non seulement soit due à la méconnaissance du milieu mais que dans une certaine mesure, elle en pallie les inconvénients et par suite s'accommode fort bien de cette insuffisance.

7 - Note de renvoi (p. 8) concernant le "coefficient de capital". Le terme nous est reproché : on n'utilise pas les coefficients de capital en Afrique, mais on calcule directement le coût des différents investissements nécessaires pour créer telle capacité de production dans tel secteur précis.

Réponse :

Le terme nous est reproché à juste raison. Nous ne sommes cependant pas sûr que la contre argumentation de J.L. FYOT soit en totale opposition à ce que nous entendions exprimer. En réalité, nous voulions dire que le planificateur dispose de séries sur plusieurs années relatives aux structures de financement des entreprises modernes. Par exemple, il sait que, en moyenne, il existe un ratio donné entre telle valeur ajoutée et tel investissement et que l'investissement est financé dans des proportions déterminées par telle ou telle source de financement. Ces séries de ratio sont considérées comme relativement sûres et de ce fait, elles interviennent comme butoirs venant limiter la marge de "jeu" sur les postes moins bien connus, entre autres le revenu des entrepreneurs individuels.

--- ---