

INTÉRÊT ET LIMITES DES MÉTHODES QUANTITATIVES DE LA PLANIFICATION EN AFRIQUE

Gérard WINTER

Section économie - démographie de l'ORSTOM

Cet article est un chapitre extrait d'un ouvrage à paraître sur « *Le contenu et les méthodes de la planification au Cameroun de 1960 à 1972* ». Son auteur a passé quatre ans au Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire du Cameroun au sein de l'équipe chargée de contrôler l'exécution du 2^e plan quinquennal (1966-1971) et d'élaborer le 3^e Plan (1971-1976).

Les considérations qui vont suivre s'appliquent tout particulièrement à des pays dont les caractéristiques sont analogues à celles du Cameroun à savoir : pays de faibles dimensions physiques (465 000 km²), et démographiques (6 millions d'habitants) doté de ressources modestes, surtout agricoles mais assez diversifiées (cacao, café, bois, coton, bananes, tabac, caoutchouc). Il faut ajouter que le Cameroun s'efforce d'allier le libéralisme économique et l'ouverture sur l'extérieur à un souci d'indépendance nettement affirmé et assumé par l'Etat, au moyen, en particulier, d'une planification indicative directement inspirée de la planification française à ses débuts.

* * *

Après l'engouement dont elle fut l'objet dans de nombreux pays africains au cours des années soixante, cette planification indicative a été peu à peu, et pour diverses raisons selon les pays, ramenée, en fait sinon en discours, à une place beaucoup plus modeste,

quand elle n'est pas soumise à des critiques radicales d'ordre technique, économique et même politique.

Cet engouement initial comme cette marginalisation progressive ou cette remise en question actuelle tiennent sans doute pour une part non négligeable à la méconnaissance, en dehors du petit monde des planificateurs professionnels, des méthodes effectivement utilisées. Il convient donc de « démythifier » un domaine qui apparaît trop souvent aux interlocuteurs des techniciens du plan, et en particulier aux responsables politiques, comme source de contraintes pesantes et peu compréhensibles. Cela devrait être d'autant moins difficile que bien souvent derrière un jargon technique (modèle, cohérence, choix des priorités, équilibres, etc.) se cache en réalité beaucoup d'empirisme, de bon sens et d'ignorances reconnues.

Néanmoins au-delà de ces difficultés de communication, des questions fondamentales restent posées. Entre « l'impérialisme manipulateur de l'économie quantitative » et la méconnaissance des contraintes inhérentes à la rareté des ressources et à l'interdépendance des faits économiques, y a-t-il place pour des choix, ou des acceptations, raisonnés ? Une adaptation des apports majeurs de la science économique et des techniques économétriques aux problèmes spécifiques que pose le développement du Tiers-Monde est-elle possible ?

Après avoir rappelé brièvement en quoi consiste au sens strict l'opération de planification, nous analyserons les diverses mises en question de la planification indicative : mise en question technique, mise en question théorique, mise en question politique.

I. L'opération de planification stricto-sensu

Rappelons qu'un Plan est un ensemble cohérent d'objectifs et de moyens basé sur un inventaire méthodique des potentialités du pays, tenant compte des contraintes techniques et sociales existantes et ordonné à la réalisation au moindre coût des buts généraux (indépendance économique, croissance des revenus, satisfaction des besoins fondamentaux, réduction des déséquilibres sociaux et géographiques, promotion culturelle, etc.) fixés par les responsables politiques.

Une fois fixés ces buts généraux et établis, avec le concours des services techniques, statistiques et financiers de l'Etat, un diagnostic faisant ressortir les caractéristiques « structurelles » du pays, l'évolution récente de l'économie, le potentiel productif susceptible d'être utilisé au cours des prochaines années, et les principales contraintes techniques, sociales et financières existantes ou prévisibles, l'opération de planification au sens strict est presque toujours présentée comme l'enchaînement de trois étapes complémentaires :

- définition d'une stratégie globale de développement permettant de se rapprocher au mieux des buts généraux ;
- détermination d'objectifs sectoriels et de politiques spécifiques cohérents avec la stratégie adoptée ;
- choix des projets permettant d'atteindre ces objectifs et des mesures susceptibles soit d'inciter les différents centres de décision à réaliser ces projets soit de traduire dans les faits les politiques spécifiques choisies.

1 DÉFINITION D'UNE STRATÉGIE

Définir une stratégie de développement consiste à privilégier une certaine combinaison et un certain enchaînement des transformations structurelles de l'économie en vue d'atteindre un nouvel état de l'économie jugé plus conforme aux buts généraux du développement que l'on s'est fixés.

Le choix d'une stratégie est nécessaire à partir du moment où il y a interaction des différentes transformations, c'est-à-dire à partir du moment où toute décision sur une question déterminée restreint les possibilités de choix sur les autres questions.

C'est naturellement le cas en économie, ne serait-ce qu'en raison des contraintes et des interdépendances qui tiennent à sa nature même : les emplois ne peuvent

qu'égaliser les ressources et celles-ci, physiques ou financières sont limitées ; la production a pour contrepartie des revenus dont l'emploi conditionne la production future (la production ne peut croître sans investissement ni expansion de la demande) ; on ne peut demander beaucoup à l'Etat et peu aux contribuables ; les prix ne peuvent rester stables dans une ambiance de forte hausse des salaires, de faible taux d'intérêt et de déséquilibre budgétaire ; il y a des interdépendances techniques entre les différentes branches de production, etc.

Une stratégie de développement doit donc identifier les principales difficultés des transformations « structurelles » attendues et prévoir leur solution, qu'il s'agisse du déséquilibre de la balance des paiements, de celui des finances publiques, de l'étroitesse du marché intérieur, de l'incertitude des marchés extérieurs ou de l'incompatibilité de la structure de production, et donc de la distribution des revenus qui en résulte, avec la formation d'une épargne nationale.

Naturellement ce concept de « structures », lorsqu'il en est fait ainsi état à propos de techniques de planification, est à prendre au sens strict de « rapports stables entre flux économiques ». Il est alors possible de tester la cohérence et la plausibilité d'une telle stratégie globale car elle consiste en fin de compte à fixer des plafonds ou des ordres de grandeur pour quelques variables économiques fondamentales : investissements, importations, apports extérieurs, fiscalité...

Les tests de cohérence et de plausibilité s'effectuent grâce à un modèle de croissance. Celui-ci consiste le plus souvent à projeter le Tableau Economique d'Ensemble et parfois à appliquer des relations économétriques, tirées de l'analyse du passé, aux variables que la stratégie a privilégiées.

Tester la cohérence de la stratégie consiste à s'assurer que sont bien respectés les trois grands équilibres :

- équilibre physique des ressources et des emplois sur biens et services ;
- équilibre des revenus distribués et des dépenses effectuées ;
- équilibre financier entre les besoins d'investissement et les moyens de financement.

Tester la plausibilité de la stratégie consiste à vérifier que les transformations attendues s'opèrent à un rythme compatible avec ce que l'on sait de la rigidité des structures institutionnelles, des comportements socio-économiques, des contraintes extérieures et des impératifs techniques.

En principe, diverses alternatives sont testées sur le modèle et soumises à l'appréciation des autorités politiques.

Cependant il est important, et nous allons y revenir, de ne pas se leurrer sur le sens du mot stratégie utilisé par les techniciens de la planification : une telle stratégie ne porte que sur des contraintes, des complémentarités et des équilibres relatifs à des grandeurs économiques. Or entre les *buts généraux* du développement (indépendance, croissance rapide, élévation du niveau de vie, réduction des disparités régionales etc.), si évidents et qui engagent si peu qu'on les retrouve dans tous les plans, et cette stratégie « *macro-économique* » ne s'intéressant qu'à la cohérence et à la possibilité des flux économiques prévus ou voulus, il y a place, et une place finalement très importante, pour le choix d'une « *voie de développement* ».

Et nous entendons par « *voie de développement* » une stratégie à la fois politique et économique qui porterait explicitement sur la hiérarchie des besoins, sur les règles de fonctionnement de l'économie, sur les moyens de supprimer les blocages et de résorber les déséquilibres socio-économiques prévisibles à long terme, et qui pourrait aller jusqu'à redéfinir, ou aménager, les rapports entre les principaux centres de décision et entre les diverses formations sociales concernés par l'avenir du pays. Bien évidemment la définition d'une telle stratégie ne rentre pas dans le champ d'application des techniques quantitatives de la planification.

2 DÉTERMINATION DES OBJECTIFS SECTORIELS

Une fois définie la stratégie globale et déterminés les ordres de grandeur des principales variables économiques compatibles avec cette stratégie, les projections doivent être affinées. Il faut induire certaines évolutions sectorielles et chiffrer ces évolutions en fixant une série d'objectifs partiels, à moyen terme, de production ou de consommation. Ces objectifs partiels sont établis par les spécialistes des secteurs compte-tenu des possibilités techniques et des moyens humains et financiers qui leur sont approximativement alloués. Leur agrégation doit être cohérente avec le modèle global. Elle permet ainsi d'en vérifier le réalisme.

Des ajustements techniques sont opérés de façon à ce que soient respectées les principales relations du modèle global d'une part, et l'interdépendance des secteurs d'autre part.

Des arbitrages politiques seront généralement nécessaires pour que l'ensemble des objectifs soit acceptable par le système économique et social et

pour que l'ensemble des moyens soit compatible avec le plafond des ressources probables.

L'ajustement des objectifs de production aux comportements (de consommation, d'épargne, d'investissement etc.) et aux contraintes implique également le choix de politiques spécifiques (salaires, emploi, crédit, fiscalité, prix, commerce extérieur, aménagement du territoire, etc.).

3 CHOIX DES PROJETS

Il peut se faire enfin que l'on veuille et que l'on puisse traduire ces objectifs en projets ou actions c'est-à-dire en opérations concrètes au niveau micro-économique où se prennent les décisions.

Cela est d'ailleurs nécessaire dans certains pays dont l'appareil productif n'est ni assez consistant, ni assez diversifié, ni assez articulé pour que des prévisions globales relatives aux transformations de cet appareil soient possibles. La distinction entre définition des objectifs sectoriels et choix des projets n'a plus grand sens pour certains secteurs : les objectifs de ces secteurs ne sont que la somme des projets ou des perspectives de quelques unités de production.

Mais il ne s'agit pas alors de faire ce que l'on pourrait appeler un plan de projets consistant à évaluer les projets un à un, à les classer par rentabilité décroissante et à s'arrêter lorsque les ressources disponibles sont épuisées. Procéder ainsi permet de tenir compte de la concurrence entre projets (c'est-à-dire des possibilités de substitution) mais pas de leur complémentarité ni de leurs répercussions sur les équilibres globaux. En outre « l'enveloppe » globale et fixée d'avance n'existe pas ; il y a des ressources disponibles pour certains secteurs et pas pour d'autres. Bien souvent même c'est l'ensemble des projets qui détermine l'enveloppe plutôt que l'inverse.

Il faut néanmoins s'assurer que l'ensemble des principaux projets et des politiques particulières pour les secteurs composés de nombreuses et petites entreprises (agriculture vivrière, commerces, services, transports, etc.) s'inscrit bien dans le cadre de la stratégie et des objectifs sectoriels définis précédemment. Il y a naturellement alors un nouveau travail d'ajustement entre projets et objectifs puis entre objectifs et expression chiffrée de la stratégie globale. Ce travail d'approximations successives doit assurer la cohérence d'ensemble de la stratégie, des objectifs et des opérations, gage, dans une certaine mesure, de leur réalisme.

*
* *

Pourquoi avons-nous qualifié cette démarche en trois étapes d'opération de *planification* « *stricto-sensu* » ?

Il est clair que les techniques de concertation, d'information, de contrôle, de persuasion, de « *brainstorming* » comptent autant et sans doute davantage que les techniques quantitatives et que les modèles. De même le diagnostic, la détermination des buts généraux, la réflexion sur les « *voies de développement* » suggérées par la théorie du développement font partie du processus de planification.

Mais toutes ces « *procédures* » s'imposent pour toute action générale en matière de développement. Ce qui fait l'originalité de la planification c'est cette prise en « *compte* », décrite à l'instant, des interdépendances des variables économiques au niveau global, c'est cet ajustement réciproque en un tout cohérent des objectifs et des moyens qui conduit à des choix explicites. Les techniques permettant de faire au niveau global ces choix cohérents constituent ce que nous avons appelé la planification « *stricto-sensu* ».

Les difficultés rencontrées par la planification indicative aboutissent, nous l'avons dit, à une double mise en question : une mise en question du processus technique précédemment décrit, qui appelle alors une adaptation, technique elle aussi, de ce processus mais sans que soit nié l'intérêt des méthodes de choix et de cohérence, et une mise en question plus radicale du principe même de ce processus et de son utilité, soit pour des raisons tenant aux caractères spécifiques des économies en voie de développement, soit, de plus en plus et même en pays développés, pour des raisons tenant à l'idée que l'on se fait désormais de la sphère de l'économie et de ses rapports avec les forces sociales et politiques. Evidemment un certain nombre de ces critiques se recourent, même si elles portent sur un registre différent, en raison de la cohérence même du processus de planification.

II. Mise en question technique ?

I LES INSUFFISANCES DE L'APPAREIL STATISTIQUE

S. Kuznets déclarait en 1965 « L'expérience des pays à présent développés nous apprend une chose bien claire, c'est que la croissance économique s'accompagne toujours d'une accumulation constante de connaissances établies au sujet des réalisations économiques et sociales de la société en question, que de telles connaissances constituent des ingrédients

essentiels de cette croissance puisqu'elles fournissent une base d'entente sur une grande variété de faits qui seront pris en considération lors des options politiques et qui aideront à résoudre et à limiter des conflits en permettant de se référer à une base de plus en plus étendue de connaissances admises... Quoi que l'on puisse apprendre des pays déjà développés sera sans application sans des connaissances adéquates sur les pays sous-développés et des connaissances adéquates de ces pays sur eux-mêmes. Et quelle que soit l'importance de l'aide étrangère, elle ne sera réellement utile *que si une équipe d'organismes et de producteurs de telles connaissances est constituée dans ces pays, car ce sont eux qui doivent être capables de tirer l'enseignement le plus pertinent du passé et de l'appliquer au présent et à l'avenir* » (1).

Il est évident qu'une telle accumulation de connaissances est encore plus nécessaire pour une planification qui a l'ambition de pouvoir représenter, si schématiquement que ce soit, le fonctionnement de l'économie grâce à un ensemble de relations entre des variables globales ! Or la constitution d'un appareil statistique est une œuvre longue, difficile et coûteuse qui, la relation entre connaissances et croissance n'étant pas suffisamment évidente et directe, n'a pas souvent fait l'objet d'une priorité budgétaire durable dans les P.V.D. *Faute d'informations statistiques élémentaires* bien des expériences de planification étaient dès le départ vouées à l'échec... technique. Il faut cependant ajouter qu'il n'aurait sans doute pas servi à grand chose d'attendre la constitution d'un solide appareil statistique pour préparer un plan car il n'y a de « *bonnes* » données qu'en réponse à un problème clairement posé.

Plus grave que l'insuffisance, provisoire, des moyens en hommes et en crédits affectés à la collecte de l'information, est le *problème de l'adéquation dans les P.V.D. des cadres statistiques et comptables utilisés*. Trop souvent ceux-ci ne sont que la transposition, plus ou moins fidèle, des cadres élaborés dans les pays développés (2). Ils se révèlent à l'expérience peu aptes à traduire la réalité des structures et des phénomènes économiques et sociaux des P.V.D.

Il n'est pas dans notre propos de montrer ici combien les définitions des opérations et des agents,

(1) « 3^e Conférence de Réhovoth : les problèmes fiscaux et monétaires dans les P.V.D. ». Dunod, Paris, 1967.

(2) Et l'on sait de mieux en mieux désormais que cette élaboration repose implicitement sur des choix idéologiques et éthiques tout autant que sur des choix techniques. Ils reposent en effet sur une certaine vision, non discutée, de la réalité, ce qui est la définition même d'une idéologie.

les nomenclatures de biens et services ou des besoins de consommation, les critères de différenciation économique et sociale utilisés peuvent déformer la réalité. Nous voudrions simplement rappeler ce que de nombreuses études d'anthropologie économique ont montré, à savoir que les P.V.D. se caractérisent par la confrontation de *systèmes économiques et sociaux obéissant à des logiques différentes et faiblement articulés*. Face au système capitaliste dominant, dit « moderne », qui impose son mode d'interprétation des phénomènes et par conséquent ses outils d'analyse, réagissent des organisations sociales, politiques et économiques, improprement qualifiées de « traditionnelles » de « primitives » ou de « précapitalistes », qui possèdent leur dynamisme propre. La diversité des formes de production et d'organisation sociale des sociétés concrètes rappelle à la culture occidentale l'arrière-fond de ses préjugés idéologiques, à l'économie politique les limites de sa validité théorique et aux techniques d'analyse qui en découlent les limites de leur application.

Comme l'écrit Godelier : « les peuples « primitifs » ne sont pas « pauvres », les biens dont ils ont besoin ne sont pas « rares », leur existence ne se borne pas à « subsister ».

Du point de vue technique qui nous préoccupe ici cela signifie qu'il est excessif de prétendre rendre compte du fonctionnement d'une économie en voie de développement à partir d'un système comptable et statistique qui ne peut décrire au mieux, qu'une partie de cette économie. Un énorme effort d'adaptation des cadres comptables et statistiques s'impose donc pour rendre compte des structures hétérogènes (dualistes disent certains) des économies en voie de développement. Cet effort, ça et là entrepris, se heurte à la prétendue nécessité d'harmoniser à l'échelon mondial les systèmes de comptabilité nationale à des fins de comparaisons internationales.

En outre le problème technique de l'articulation nécessaire entre des enquêtes statistiques et des études monographiques et anthropologiques n'est pas encore résolu : comment faire pour que tout l'acquis des recherches visant à une plus juste compréhension des sociétés concrètes, des formations sociales et de leurs rapports permette de fonder une nouvelle pratique statistique, une nouvelle comptabilité économique et sociale ? Si les méthodes actuellement utilisées par les statisticiens et comptables nationaux sont impuissantes à donner une représentation adéquate de la réalité, il n'en est pas moins vrai que de leur côté les recherches anthropologiques dont l'objet est d'abord d'analyser le fonctionnement

et la reproduction de sociétés particulières dans leur singularité profonde, ne se prêtent guère, du fait même de leur finesse et de leur cohérence, à l'extrapolation.

2 LES LIMITES DE LA PRÉVISION

Même si au prix de patients efforts d'investigations et de compréhension il est possible d'établir des séries homogènes qui retracent, sans en mutiler l'essence, certaines évolutions socio-économiques globales ou semi-globales, il est à craindre que bien rares soient les *relations suffisamment stables* qu'une analyse économétrique puisse mettre en évidence pour fonder une prévision. Et cela parce qu'une économie en voie de développement se caractérise non seulement par l'inarticulation déjà évoquée mais aussi par l'étroitesse et la faible diversification de son appareil productif, par sa grande vulnérabilité à l'égard des conditions climatiques et des influences extérieures et par la rapidité de certaines transformations sociales sous la pression conjuguée d'une scolarisation et d'une urbanisation massives. Des projections indicatives ont dans ces conditions un caractère aléatoire assez élevé.

Cependant toute économie en voie de développement n'est pas en constante effervescence. On déplore même souvent qu'il y ait « stagnation », « blocages », « freins », « résistance des structures », etc. Certaines tendances sont suffisamment lourdes (par exemple l'évolution de la structure de la demande finale), certaines liaisons résultent de contraintes techniques suffisamment fortes (inputs-outputs), pour que des prévisions partielles sur 4 ou 5 ans puissent être significatives.

Mais surtout, justement parce qu'il s'agit d'économies étroites et peu diversifiées (un investissement dans un secteur peut changer toutes les données relatives à ce secteur) il est possible de faire une prévision *non pas en extrapolant des données globales ou semi-globales*, mais en rajoutant à la situation de départ, c'est-à-dire à la situation connue la plus récente, les effets primaires, et parfois secondaires, des projets et des mesures élémentaires prévues. Précisément en matière de production la mise en œuvre des investissements ou des capacités de production disponibles est normalement programmée 3, 4 ou 5 ans à l'avance (ce qui est d'ailleurs la justification essentielle de la durée habituelle des plans). Quant aux secteurs réunissant de nombreuses et petites unités de production, agriculture villageoise, artisanat, commerce, services, etc. l'extrapolation du passé reprend ses droits.

Bien sûr lorsque ces prévisions sur la production ont été faites il reste à boucler le circuit économique, ou, pour simplifier, le Tableau Economique d'Ensemble (T.E.E.) ; mais l'analyse des effets des projets (à condition que les dossiers de ces projets soient établis en conséquence) et des actions prévues (politique fiscale, salariale, etc.) combinée à l'hypothèse de la rigidité de certains comportements (de consommation ou d'épargne) permet dans certains cas d'obtenir des résultats assez plausibles.

Comme le remarque F. Perroux dans un langage bien à lui : « Les comptes prospectifs ne se proposent alors rien d'autre que de décrire, pour des structures matérielles et des structures intentionnelles supposées approximativement constantes, le contenu du système des macro-quantités dans une période ultérieure... L'allure numérique des présentations du planificateur est l'alibi des références historiques globales et des extrapolations massives sur quoi s'appuie la progression. Mieux vaut le dire dans l'intérêt limité quoique certain de la méthode ».

III. Mise en question théorique ?

Même si les conditions d'une prévision valable sont réunies de telle sorte que l'on puisse bâtir un modèle prévisionnel ou esquisser un T.E.E. plausible de l'année terminale du Plan, il reste encore à savoir s'il y a possibilité d'infléchir ces prévisions conformément à une ligne souhaitée c'est-à-dire si on peut transformer le modèle de prévision en modèle de décision. L'avenir, disait Blondel, ne se prévoit pas, il se prépare.

Contrairement à ce qu'affirme Samir Amin (1), on ne doit pas juger de l'échec ou de la réussite de la planification dans les P.V.D. selon que l'écart de niveau de vie grandit ou non entre ces pays et les pays développés. Il s'agit de savoir si l'action des pays du Tiers-Monde infléchit les tendances spontanées, ou imposées de l'extérieur, de leur économie ; et P. Osteiner a raison de rappeler qu'il est nécessaire de comparer les objectifs planifiés moins avec l'état initial de l'économie (et encore moins avec la situation des P.D.) qu'avec les trends actuels, c'est-à-dire avec l'évolution « spontanée » de l'économie (2).

(1) « L'accumulation à l'échelle mondiale » Anthropos, 1971, 2^e édition, p. 44.

(2) P.O. Steiner « On the process of planning » Training Seminar Series n° 8 (Center of planning and economic research) 1968.

La question fondamentale est alors la suivante : quelle est la marge de manœuvre des P.V.D. ?

Pour essayer d'y voir clair il convient de distinguer 2 niveaux :

— celui des objectifs de type quantitatif permis par la manipulation d'un certain nombre de variables instrumentales du modèle, manipulation qui n'altère pas la structure du modèle ;

— celui des réformes de structure, ou de la stratégie de développement de type qualitatif (ce que nous avons appelé la « voie de développement »), qui exigent une redéfinition du modèle.

1 LES LIMITES DES MODÈLES DE DÉCISION (3)

La politique économique vise à transformer certaines valeurs des variables économiques en objectifs (croissance du P.I.B., équilibre de la balance des paiements, etc.) par la manipulation d'autres variables, dites variables « instrumentales » (fiscalité, taux de change, investissements publics, etc.).

Les objectifs globaux de la politique économique sont indépendants du modèle mais celui-ci, en explicitant un certain nombre de contraintes et de liaisons, introduit un certain degré de rationalité formelle dans l'arbitraire politique ; il permet de contrôler et de favoriser la cohérence des objectifs.

Il ne fait guère de doute qu'à ce niveau, même dans les P.V.D., des choix (des « macro-décisions » dirait F. Perroux) sont possibles grâce au budget de l'Etat, à la politique du crédit, au contrôle des prix et des salaires, à la manipulation, directe ou indirecte, du taux de change, au contrôle des importations, aux conditions offertes, ou refusées, aux investissements privés étrangers, etc.

Mais la manipulation de ces variables instrumentales ne modifie pas, sinon marginalement, les coefficients dont l'ensemble constitue la « matrice structurale » du modèle (coefficient des équations techniques, de comportements ou institutionnelles, que relient les variables endogènes inconnues et les variables exogènes à partir desquelles on prétend établir les valeurs numériques des variables endogènes). Et cette dialectique marginaliste réduit inévitablement le champ du possible, elle ne permet pas d'étudier sérieusement

(3) Cf. C. Furtado (qui reprend lui-même les idées et la terminologie de Tinbergen) : dans « Théorie du développement économique » PUF 1970, chapitres XI et XII.

les réformes radicales qu'un objectif qualitatif pourrait impliquer (1).

C. Furtado a expliqué fort clairement pourquoi : « Les réformes structurelles qui sont un des aspects essentiels de la politique économique des pays sous-développés constituent un type radical de politiques qualitatives qui ne saurait être formulé d'après les modèles de décision que nous venons de décrire. Dans un certain sens, ces réformes dépassent le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler politique économique, car elles sont le couronnement de tensions sociales aiguës. Les réformes apparaissent non pas comme une option rationnelle mais comme l'abandon de certaines positions par les groupes qui contrôlent le pouvoir, ou comme une modification du rapport de forces entre les groupes qui se disputent le pouvoir. Une fois introduites, les réformes de ce type peuvent modifier de manière fondamentale le comportement des variables économiques, toute la structure du modèle devant être redéfinie... On dépasse ainsi le domaine de la politique économique ordinaire pour entrer dans celui des stratégies de modifications des structures ». Autrement dit : « le principal problème des Pays Sous-Développés est le choix de telles stratégies, par définition de type qualitatif, et non pas la formulation de plans de développement fondés sur les techniques de la politique quantitative (2).

Ce que G. Caire exprimait ainsi : « Une cohérence n'a de signification qu'à l'intérieur d'un cadre socio-institutionnel au sein duquel on a accepté, a priori, de se placer » (3). Et F. Perroux : « Le planificateur qui veut sans recours généralisé à la contrainte réaliser quelque chose de son intention devient par force un empirique conservateur ».

Malgré ces limitations, d'autant plus grandes qu'ils réduisent la réalité sociale à un plus petit nombre d'éléments représentatifs, les modèles de décision sont utiles à un triple point de vue :

— ils montrent ce qu'il est possible de faire dans un cadre socio-institutionnel accepté avec des structures techniques de production nouvelles ;

(1) C'est ce que faisait observer récemment J. Attali à propos de la planification française.

(2) C. Furtado, op. cité - Furtado note également que dans les pays développés cette politique qualitative n'exige généralement que des modifications graduelles ou peu profondes dans les structures économiques et par suite les modèles peuvent être adaptés de manière à leur servir d'instrument.

(3) G. Caire. « La planification : techniques et problèmes » CUJAS. 1966.

— ils conduisent normalement à s'interroger sur ce cadre socio-institutionnel accepté au départ car, par delà leur compatibilité ou leur plausibilité, les résultats obtenus appellent un jugement de nature politique : sont-ils souhaitables, acceptables, supportables ? Ils constituent ainsi un instrument pédagogique de réflexion politique et de dialogue entre techniciens et responsables sur la possibilité et l'opportunité de réformes de structures ;

— enfin si les grands axes d'une politique qualitative de développement basée sur des réformes de structure sont définis, les modèles permettent d'apprécier l'ampleur nécessaire de ces réformes, d'en évaluer les conséquences et d'en tester la compatibilité. Il est en effet toujours possible au planificateur de redéfinir la structure du modèle en fonction des choix stratégiques envisagés.

2 LA RELATIVE IMPUISSANCE DE LA THÉORIE DU DÉVELOPPEMENT

La définition d'une stratégie traduit nécessairement, quoiqu'implicitement souvent, une certaine intelligence du processus de développement, une certaine conception des relations et des enchaînements économiques et de leur conditionnement socio-politique. Une stratégie de développement s'apprécie donc en fonction de l'analyse théorique qui la sous-tend, même si l'on peut penser que sa mise en œuvre dépend tout autant de la nature des objectifs politiques fixés et de la volonté de les atteindre que de l'analyse rationnelle des voies et moyens les plus efficaces (4).

Et à ce sujet il faut bien reconnaître que les diverses contributions de la Théorie du Développement sont encore bien peu satisfaisantes ; elles se révèlent en effet relativement impuissantes jusqu'à maintenant à résoudre les problèmes posés par le sous-développement.

— Un premier groupe de contributions théoriques à remettre en cause est celui qui se rattache à une *conception mécaniste de la croissance*. Ces théories présentent le sous-développement comme l'échec du développement. Elles sont l'extension mimétique des théories de la croissance, et même, le plus souvent, de la théorie de l'investissement, élaborées dans le contexte des économies industrielles évoluées. Elles

(4) En réalité, et pour être plus précis, les relations entre théories et politiques de développement sont réciproques. Ainsi la théorie peut servir de vecteur idéologique à une stratégie, mais la théorie est aussi issue des stratégies pratiquées.

privilégient un ou plusieurs facteurs de croissance, leur combinaison et leurs effets quantitatifs. Le défaut, l'insuffisante utilisation ou une mauvaise combinaison de ces facteurs empêcheraient la croissance économique de s'amorcer ou de se poursuivre à un rythme soutenu.

De nombreuses politiques de développement sont, plus ou moins explicitement, fondées sur cette conception.

Les limites de ces théories sont de deux types : limites internes, limites en ce qui concerne leur application aux phénomènes de sous-développement (1) :

(a) La théorie de l'investissement est peu avancée ; elle est basée sur les concepts d'investissement induit et d'investissement autonome. Le premier concept n'a d'intérêt que pour des analyses à court terme, dans une économie fermée. Quant à l'investissement autonome, les facteurs qui le déterminent (nouvelles inventions, prévisions du marché, investissements publics, compétition entre firmes) sont encore bien mal analysés. Enfin la théorie synthétique du profit, phénomène économique fondamental, reste à faire. D'ailleurs il y a encore très peu de pays au monde qui disposent de statistiques significatives sur les profits de leurs entreprises.

Comme la théorie de l'investissement suppose qu'il existe une offre abondante d'entrepreneurs capables de découvrir et de classer les occasions d'investissement en fonction de leur rentabilité, le seul problème qui lui reste à résoudre est celui du financement, d'où ses longs développements sur l'épargne et ses facteurs, la fiscalité, le crédit, l'action transformatrice de l'appareil bancaire, le rôle du taux de l'intérêt, etc.

Il est de plus en plus évident, et des travaux économétriques assez récents l'ont montré, que capital et travail même dûment qualifiés « n'expliquent » guère que la moitié de la croissance récente des Pays Développés. Le facteur résiduel, appelé vaguement « progrès technique », est en fait déterminant (surtout si on considère que la qualification de la main-d'œuvre et son orientation vers les secteurs les plus productifs relève aussi de ce progrès technique) (2).

(1) Cf. pour l'analyse de ces limites, Hirschman : « The strategy of Economic Development » Newhaven 1958 (chapitre 2), édition française « La stratégie du développement économique », Economie et Humanisme, Editions Ouvrières 1964.

(2) Denison « Why growth rates differ : Postwar Experience in Nine Western Countries ». The Brookings Institution, Washington 1967. Carré-Dubois-Malinvaut « La Croissance française : un essai d'analyse causale de l'après-guerre » Seuil 1972.

Comme l'a écrit Kuznets, « le principal stock de capital d'un pays développé n'est pas son équipement physique, c'est le capital de connaissances qu'il exprime et qui en permet l'utilisation ». Or l'analyse théorique de la nature et des effets du progrès technique en est encore à ses débuts.

En fin de compte les théories de la croissance n'apparaissent pas encore très satisfaisantes même pour les Pays Développés par qui et pour qui ces théories ont été élaborées.

Tout au plus ont-elles permis d'améliorer les techniques de gestion économique globale, de dégager un certain nombre de recettes pratiques, d'améliorer les prévisions. Comment ne pas citer ici la célèbre Joan Robinson : « Sur un plan très général la théorie économique n'a pas grand'chose à dire au planificateur sinon : n'écoutez pas ceux qui vous conseillent de favoriser plutôt l'agriculture que l'industrie, plutôt la production pour le marché intérieur que la production pour les exportations... Tout est toujours nécessaire. Néanmoins, sur des points de détail, les méthodes de l'économie moderne peuvent être d'un très grand secours dans la planification du développement, pourvu que ces méthodes soient débarrassées des concepts métaphysiques qui les encomrent » (3).

(b) Utiliser ces théories pour expliquer les écarts de croissance entre pays riches et pays pauvres (à supposer que cette question soit pertinente) ou pour fonder des politiques économiques en pays sous-développés devient sérieusement contestable dans la mesure où elles ne prennent pas en compte les caractéristiques spécifiques des économies sous-développées : économies ouvertes, dépendantes ou dominées, désarticulées, où entrent en rapport des systèmes socio-économiques différents (dont le système capitaliste) ayant leurs dynamismes propres, et pauvres en entrepreneurs.

— Relèvent plus ou moins de ce premier groupe de contributions théoriques les analyses du sous-développement en termes de croissance auto-entretenu, de cercles vicieux, de « seuil critique de revenu per capita », de « big push » etc. Il s'agit toujours d'analyses de mécanismes et jamais d'analyses en termes de rapports de forces ou de transformations et de confrontations de systèmes socio-économiques.

— S'inscrivent dans les mêmes perspectives les politiques considérant que le développement est possible si un certain nombre d'éléments sont réunis.

(3) Joan Robinson « Economic Philosophy » Londres 1962 C.A.Watts.

Ces éléments sont les suivants : capitaux, main d'œuvre qualifiée, connaissance des techniques modernes, un bon plan pour mettre en œuvre ces facteurs de production. D'où les remèdes : se procurer à l'étranger capitaux et aide technique, faire appel à l'épargne nationale, développer la formation professionnelle, préparer un plan de 5, 7 ou 10 ans.

— *Le deuxième groupe de contributions* à rejeter correspond à une conception évolutionniste et unilinéaire du développement. Un certain marxisme rejoint ici la tentative de Rostow ou les idées de Galbraith : « Le développement économique est un processus continu qui s'étire sur une même ligne depuis les pays neufs d'Afrique jusqu'à l'économie élaborée des nations occidentales » (1).

De même, d'après Rostow, le passage de la société traditionnelle à l'ère de la consommation de masse s'opère selon un certain nombre de phases ou d'étapes et le décollage des pays sous-développés prendrait des voies comparables à celles de l'industrialisation dans l'Europe du 18^e siècle (2).

Mais en Europe la révolution industrielle a été réalisée à l'intérieur d'un système économique autonome. Grâce à la stagnation du pouvoir d'achat des travailleurs et à la garantie des protections industrielles, il s'est produit une très forte accumulation du capital liée à des méthodes de production à productivité élevée. Non seulement les P.V.D. sont dans une situation différente des pays européens au 18^e siècle (progrès technique, situation démographique, arrière-plan historique, concurrence extérieure, structures hybrides dont une partie a tendance à se comporter comme une économie capitaliste et l'autre à se maintenir dans le cadre des structures antérieures) mais encore ils sont dans une situation de dépendance, si bien que le « modèle » de développement des pays industrialisés n'est plus transposable (3).

— Face aux insuffisances des théories du développement dérivées des théories de la croissance élaborées par et pour les pays industrialisés, un puissant courant théorique s'est récemment développé, très souvent alimenté par les spécialistes en sciences sociales du Tiers-Monde.

Selon ces analyses la situation économique et sociale des pays sous-développés ne peut se comprendre sans référence à l'intégration « périphérique » de ces pays au système capitaliste mondial et à la dynamique de ce système. Cette intégration se fait au profit du « centre développé » dans le cadre de rapports de domination dont les manifestations sont multiples et dont l'analyse a entraîné un renouvellement sensible de la théorie de l'impérialisme.

Du point de vue économique cette domination s'exprime d'abord dans la structure des échanges commerciaux, laquelle résulte d'une spécialisation internationale du travail en fonction des besoins du centre, et des mécanismes de « l'échange inégal » (4). Elle s'exprime aussi dans les structures du financement de la croissance à la périphérie qui sont ordonnées à l'accumulation, dite « primitive », au profit du capital étranger. Elle s'accompagne de l'apparition de formations socio-économiques nouvelles dans les pays du Tiers-Monde dont la nature et l'action détermineront dans une large mesure l'évolution économique de ces pays.

Dans un tel contexte la planification ne serait plus qu'un jeu d'échecs sur un échiquier agité de l'extérieur...

Certains vont jusqu'à considérer que cette intégration engendre inéluctablement le « développement du sous-développement » (5), et S. Amin estime que : « l'accentuation des caractères du sous-développement au fur et à mesure de la croissance économique de la périphérie, c'est-à-dire au sens littéral, le développement du sous-développement, débouche nécessairement sur le blocage de la croissance, c'est-à-dire l'impossibilité, quel que soit le niveau de produit par tête atteint, de passer à une croissance autocentrée et autodynamique, au développement » (6).

Ceci a naturellement pour conséquence de rendre illusoire tout effort pour définir une stratégie de développement sans rupture avec le marché mondial et sans socialisation de l'économie.

L'expansion de l'économie capitaliste vers des régions où prévalaient des organisations économiques séculaires non capitalistes a certes engendré « domination », « désarticulation », échanges « inégaux », nouvelles « formations sociales » et « structures

(1) J.K. Galbraith : « Les conditions actuelles du développement économique ». Denoël 1962.

(2) Rostow : « Les étapes de la croissance économique » Seuil 1960.

(3) Cf. P. Bairoch : « Révolution industrielle et sous-développement » Paris 1963.

(4) Cf. A. Emmanuel : « L'échange inégal » MASPERO 1969.

(5) Cf. A.G. Franck : « Le développement du sous-développement » MASPERO 1969.

(6) S. Amin : « L'accumulation à l'échelle mondiale », ANTHROPOS, 2^e édition 1971, p. 375.

extraverties » mais ces concepts, ces flux, ces groupements, ces organisations, malgré les progrès récents des études marxistes, appellent encore bien des réflexions théoriques, bien des investigations historiques et statistiques et bien des efforts pour forger de nouveaux instruments d'analyse (1) comme pour déduire des hypothèses théoriques quelques conséquences objectivement vérifiables.

En particulier le débat fondamental sur la marge de manœuvre des nations du Tiers-Monde face aux contraintes qui s'exercent sur elles doit être éclairci. Le rôle de l'Etat, des milieux d'affaires nationaux, des forces politiques apparues avec l'indépendance vis-à-vis des métropoles coloniales, les effets à long terme de l'urbanisation, de la scolarisation, des progrès scientifiques et techniques, de la rareté des matières premières sont rarement analysés dans une perspective dynamique. Entre l'optimisme technocratique dérivé des conceptions mécanistes de la croissance et la négation, par ceux qui s'appliquent à démonter les mécanismes de domination, de toute possibilité de développement à la fois « auto-centré » et ouvert sur l'extérieur, n'y-a-t-il pas place pour des hypothèses moins « déterministes » ? (2).

— Si la théorie du développement se révèle relativement impuissante à formuler des stratégies de développement réalistes et efficaces, du moins montre-t-elle les limites économiques et les implications politiques de beaucoup de celles qui ont été proposées par les planificateurs. Elle oblige à conclure qu'en l'état actuel de l'économie mondiale la marge de manœuvre des nations du Tiers Monde est en général étroite, ce qui ne veut pas dire inexistante : « la dépendance subsiste mais elle n'est plus exclusive d'une certaine autonomie qui s'exprime par l'existence de l'Etat et l'ouverture du marché interne » (3). Et C. Furtado exprimait récemment le même point de vue mais sous une forme plus restrictive : « le sous-développement se présente comme une situation de dépendance structurelle qui se traduit par un horizon étroit d'options dans la formulation d'objectifs propres, et une capacité réduite d'articulation des décisions économiques prises en fonction de ces objectifs » (4).

(1) Les outils de la Science Economique actuelle sont faits pour rechercher un optimum dans un cadre institutionnel qu'on ne met pas en question.

(2) Et moins immédiatement « déterminées » par des options idéologiques ?

(3) Cardoso : « Sociologie du développement de l'Amérique Latine ».

(4) Furtado in : « Le capitalisme périphérique » numéro spécial de la Revue Tiers-Monde n° 52 Octobre-Décembre 1972.

Cependant la théorie du développement, bien que ses conclusions soient actuellement assez incertaines et plutôt négatives, offre d'abord aux planificateurs un schéma général d'analyse du développement. Rappelons très brièvement que le processus du développement s'analyse ainsi :

— les opérations de production dégagent un produit excédentaire ;

— les opérations de répartition aboutissent à l'appropriation de ce produit excédentaire par un groupe minoritaire ;

— l'accumulation du capital permise par l'incorporation de ce produit excédentaire dans le processus de production rend possible un accroissement de la productivité, donc de la production, donc du produit excédentaire. Et le cycle se répète à un niveau supérieur.

Ce schéma évolue comme suit : (5).

— Au cours des phases initiales les biens de consommation et les biens accumulés sont identiques et peuvent donc être échangées ; l'appropriation par une minorité s'impose alors car il est indispensable d'empêcher une absorption totale du produit par la consommation, et les activités commerciales se développent.

— A mesure que le processus de production devient plus complexe, les biens aptes à y être incorporés à nouveau tendent à se différencier des biens de consommation courante ; l'appareil de production se spécialise car la demande se diversifie.

— Enfin, dans une économie qui a atteint un certain niveau, les structures de production rendent l'accumulation presque automatique (« immanence de la croissance » car les profits qui, comme les salaires ou la rémunération des capitaux, ont une contrepartie réelle sous forme de biens en voie d'élaboration, doivent également être réintégrés au circuit économique si on veut pouvoir écouler les produits en cours de fabrication c'est-à-dire si on veut ne pas interrompre le processus économique). Il devient alors nécessaire que la demande ait une certaine structure pour que l'appareil de production fonctionne normalement, laquelle structure dépend de la répartition des revenus.

A chaque phase on en revient toujours aux systèmes d'institutions qui expriment les mécanismes d'appro-

(5) Nous reprenons ici encore une fois la présentation très claire de C. Furtado dans « Développement et Sous-Développement » (P.U.F. 1966) et dans « Théorie du développement économique » (P.U.F. coll. sup. 1970).

priation du produit excédentaire et aux transformations des techniques productives issues de l'accélération du progrès technologique et de l'élargissement du marché.

Mais ce schéma ne peut être appliqué tel quel dans les P.V.D. — « Dans les actuels pays industrialisés de libre-entreprise, l'orientation même du progrès technologique ainsi que le profil de la demande globale, avec son dédoublement stratégique : demande de biens de consommation et demande de biens d'équipement, et avec ses reflets dans la structure de l'appareil productif, sont les résultantes d'un processus historique déterminé. La transposition de ces éléments dans un autre contexte historique fait apparaître une nouvelle problématique, qui sera différente selon que la transposition se fera sous l'orientation de décisions centralisées (développement socialiste) ou se réalisera dans le cadre de la libre-entreprise. Ce dernier cas constitue le thème essentiel de la théorie de sous-développement » (1).

L'adaptation du schéma doit donc être faite en fonction d'un certain nombre de caractéristiques spécifiques des P.V.D., caractéristiques que la théorie du développement s'est attachée à analyser mais qu'elle n'est pas encore parvenue à intégrer de manière rigoureuse et synthétique au schéma de base.

Rappelons, brièvement là encore, ces caractéristiques que toute planification devrait prendre en compte plutôt que de s'attacher à résoudre de faux dilemmes (priorité à l'agriculture ou à l'industrie, croissance équilibrée ou déséquilibrée, stabilité monétaire ou inflation, etc.) :

— déséquilibre au niveau de l'agencement des facteurs de production, déséquilibre qui reflète une mauvaise adaptation des facteurs de production disponibles aux techniques assimilées (importées) et qui empêche de réaliser simultanément le plein-emploi du capital et celui de la main-d'œuvre (d'où un processus d'industrialisation spécifique) ;

— ce qui caractérise le surplus des P.V.D. ce n'est pas tant sa faiblesse que son emploi « improductif, gaspillé, exporté » (Baran) ; en particulier la masse des profits induits par la croissance ne s'intègre pas, ou s'intègre mal, à la vie économique locale ;

— faible articulation de deux ou trois secteurs économiques : le secteur dit de subsistance, le secteur lié au commerce extérieur, le secteur industriel lié à la demande finale intérieure ;

— absence, insuffisance ou dépendance d'une bourgeoisie nationale (commerçants et industriels) nécessaire pour récupérer le produit excédentaire dégagé (en particulier celui émanant du milieu rural) et le transformer en capacités productives ;

— quasi-monopole de la production industrielle des biens intermédiaires et des biens d'équipement par les pays développés ou, plus précisément, contrôle financier, technologique et commercial de ces productions par quelques grandes firmes multinationales ;

— accélération de la croissance démographique antérieure au processus d'industrialisation ;

— compétitions sociales et politiques non réductibles à la compétition économique, celle-ci s'inscrivant essentiellement dans le cadre du système capitaliste, celles-là s'inscrivant de surcroît dans le cadre de la confrontation de divers types de sociétés, etc.

De manière plus précise l'expérience et la théorie du développement montrent aux planificateurs des P.V.D. quels sont les éléments moteurs et les limites de la croissance dans ces pays. Les éléments moteurs sont constitués par la demande extérieure, par une demande préexistante induite principalement par des impulsions externes (ce qui ouvre la voie à une politique d'import-substitution) ou par l'action délibérée de l'Etat, et non par des innovations incorporées aux méthodes de production.

De la nature exogène de ces impulsions et des caractéristiques ci-dessus évoquées résultent *les trois grandes tendances caractéristiques de l'évolution des économies en voie de développement* :

— *tendance au déséquilibre extérieur* en raison de la croissance relativement lente de la capacité d'importation (une fois créé le secteur d'exportation basé sur l'exploitation des ressources naturelles) et du reflux des profits consécutifs aux investissements étrangers, alors que les besoins d'importation, qui se concentrent sur les biens d'équipement, croissent plus vite que la production ;

— *tendance à la stagnation*, une fois épuisées les possibilités de substitution aux importations de biens de consommation, en raison du déséquilibre qui tend à s'instaurer entre une demande résultant d'une concentration de plus en plus accentuée des revenus (car en économie dualiste, c'est-à-dire à excédent de main-d'œuvre, l'augmentation de la productivité, se fait surtout au bénéfice du facteur capital) et une offre fondée sur des procédés de plus en plus capitalistiques (ce qui veut dire, dans un contexte de compétition internationale, sur des unités de production de plus en plus massives) ;

(1) Furtado « Théorie du développement économique » p. 128.

— *tendance au déséquilibre des finances publiques* car la pression fiscale a des limites alors que l'extension des services sociaux essentiels à la croissance (éducation, santé, etc.) est difficilement compressible, que les investissements publics d'infrastructure sont lourds et comportent, de toute manière, des charges d'amortissement et des charges récurrentes de fonctionnement croissant comme les investissements publics cumulés (c'est-à-dire plus vite que le produit) et qu'enfin l'action délibérée de l'Etat en faveur de la production exige soit des investissements publics productifs, soit des prises de participation, soit des exonérations fiscales.

Naturellement les déséquilibres des finances publiques et de la balance des paiements s'accompagnent d'une inflation « structurelle ».

Il n'est pas excessif de dire que *le rôle essentiel de la planification dans les P.V.D. est précisément de lutter contre ces trois tendances*. La théorie du développement a bien mis en évidence ces trois tendances mais n'a guère dégagé d'éléments de solution. C'est très probablement l'exploration, empirique et historique, des expériences effectuées par certains pays du Tiers-Monde qui permettra à la théorie de progresser plutôt que l'inverse.

Il faut noter enfin que de nombreux P.V.D., de taille modeste et engagés depuis peu d'années dans la voie d'une croissance plus « auto-centrée » en sont encore à la phase où la croissance repose sur la mise en valeur des ressources naturelles et sur une politique d'import-substitution, sans que le processus soit suffisamment avancé et rapide pour que des tendances à la stagnation et aux déséquilibres financiers soient nettement décelables à moyen terme. Dans de tels cas une planification visant à rationaliser et à contrôler la mise en place de ce premier appareil de production peut se révéler extrêmement positive.

IV. Mise en question politique ?

Le développement, ne serait-ce que parce qu'il est lié à la répartition et à l'utilisation des revenus, a un contenu politique évident. Et nous avons vu que la définition d'une stratégie de développement implique constamment des prises de position relatives au cadre socio-institutionnel souhaitable. Plus fondamentalement encore, elle conduit à s'interroger sur les fins que l'on poursuit, sur les besoins que l'on veut couvrir, c'est-à-dire en fin de compte, sur le sens de la croissance. Et il est bien souvent reproché

à la planification stricto-sensu d'occulter un tel débat.

1. DIFFICULTÉS DE COMMUNICATION ENTRE RESPONSABLES POLITIQUES ET PLANIFICATEURS.

Le modèle n'est qu'un instrument mais il peut se révéler dangereux pour la communication s'il conduit le planificateur à s'assujettir à un formalisme qui, sous couvert d'un langage symbolique et de formules permettant un calcul, oblitère la réalité.

Inversement, il est bien rare que le responsable politique accepte de définir clairement ses orientations et les moyens de politique économique qu'il compte mettre en œuvre. Et cela pour des raisons très générales, valables en pays développé comme en pays en voie de développement. Ainsi en France, à propos du modèle FIFI « l'acceptation du responsable politique n'a rien d'évident. Plusieurs facteurs inextricablement mêlés, de façon implicite ou intentionnelle, peuvent jouer dans le sens d'un refus. Il y a d'abord tous les éléments d'incompréhension qui donnent au « décideur » le sentiment de perdre une partie de ses prérogatives au stade de la préparation de la décision : il est évident qu'on ne se sert pas d'un instrument que l'on ne comprend pas... Le deuxième facteur qui joue dans le sens d'un refus de la démarche tient à la nature de l'instrument. Ses imperfections ou plutôt sa myopie par rapport à l'ensemble des structures et des rapports socio-économiques ne permet pas aux responsables politiques de traiter les problèmes qu'ils jugent essentiels... (1).

Il est en outre bien connu que l'explicitation d'objectifs crée plus de dissensions que la simulation d'une situation prévisible.

Ceci doit être rapproché du refus fréquent des responsables des P.V.D. de dépasser une « planification de la croissance » au profit d'une stratégie de développement, refus dont les motifs principaux nous paraissent être les suivants :

— Volonté du pouvoir de garder sa liberté, son autorité, ses possibilités d'arbitrage dans une situation politique et économique parfois instable, toujours complexe, et souvent très variable selon les régions ;

— Conscience qu'il n'est pas encore possible d'appliquer ni même de définir, vu les contraintes intérieures et surtout extérieures, vu également les

(1) Cf. Seibel : « Le modèle FIFI et l'élaboration du 6^e Plan ». *Bulletin de l'Economie et des Finances*. Paris, Avril-Juin 1971.

incertitudes théoriques sur la nature et les causes véritables du développement, une stratégie nationale de développement.

A supposer même que les responsables politiques acceptent de définir clairement leurs orientations, il faut encore que la traduction de ces orientations dans le langage du modèle soit possible. Mais ceci implique sans doute une transformation radicale des modèles généralement utilisés.

2. POUR DES MODÈLES PLUS POLITIQUES

En principe un responsable politique, mis à part son désir de voir son pays figurer en bonne place dans les comparaisons internationales, se moque d'un taux de croissance : « une croissance, pour quoi faire ? ». Voilà sa légitime question. Répondre comme le planificateur en termes d'évolution de la structure de la consommation et d'amélioration du « niveau de vie » n'est pas suffisant. Ce qui est reproché à la planification c'est de ne pas s'interroger et de ne pas faire que l'on s'interroge sur les besoins véritables d'une société.

Trop souvent on confond, et les planificateurs les premiers, peut-être parce que l'instrument technique dont ils disposent ne leur permet pas de faire autrement, *les besoins avec l'évolution probable de la demande solvable*. Or si les grands objectifs doivent seulement se mesurer en quantités de biens produits, de surcroît répartis inégalement, et selon les incitations d'un mode de vie étranger, il est normal que les responsables politiques et plus encore la très grande majorité de la population éprouvent de la difficulté à s'intéresser sérieusement à un instrument technique, la planification, qui cherche seulement à montrer comment atteindre ces objectifs.

Peut-être faut-il alors redéfinir la notion d'efficacité économique : il ne s'agit plus tant d'augmenter la production que les « satisfactions ». Et on peut se demander alors si les concepts de base de l'économie occidentale peuvent être appliqués dans les P.V.D. sans imposer la façon de voir occidentale (l'idéologie pourrait-on dire) dont ils sont le produit (1).

Certes des concepts comme l'épargne et la formation du capital, par exemple, sont essentiels mais ils trouvent leur source dans le travail de la population

(1) Par exemple la façon dont on se cramponne à la méthode des agrégats est intimement liée à l'héritage des hypothèses de base de l'école néo-classique qui passent sous silence le problème fondamental de la répartition économique et sociale du revenu.

dont l'intérêt et la collaboration ne peuvent être obtenus que si elle espère que cela servira les buts qu'elle désire.

Certes aussi, la satisfaction des besoins essentiels (alimentation, logement, santé, etc.) doit être le point de départ de tout plan de développement mais tout effort sérieux pour expliciter ces besoins et pour diriger les priorités économiques d'un pays en voie de développement vers de tels buts entraînera, dans la plupart des cas, estime Tibor Mende, des changements révolutionnaires presque impossibles à obtenir par des moyens pacifiques.

« La fourniture d'une nourriture convenable pour tous, par exemple, demandera de profondes transformations des systèmes fonciers, du contenu de l'éducation, des priorités industrielles — de façon à fournir les outils, les installations d'irrigation, les engrais et les pesticides nécessaires — ainsi que du crédit et des politiques de commercialisation, soit pour fournir les incitations nécessaires, soit pour répandre plus largement le pouvoir d'achat. Un logement convenable pour tous suppose des programmes planifiés de construction disposant d'un soutien financier convenable. Il faudra mobiliser l'épargne des bénéficiaires possibles et créer les industries d'approvisionnement indispensable qui à leur tour doivent répandre le pouvoir d'achat dans les zones touchées par les activités nouvelles. Finalement, fournir un emploi utile au plus grand nombre possible de personnes en âge de travailler suppose de passer préalablement en revue tous les plans industriels en mettant l'accent sur les techniques grosses utilisatrices de main-d'œuvre, sur la décentralisation de la production de façon à fournir les outils et les biens de consommation à bon marché là où on en a besoin, sur une adaptation correspondante des politiques d'importation et des habitudes de consommation, ainsi que des réformes agricoles permettant une culture plus intensive avec des récoltes doubles ou triples partout où cela est possible; ou, en d'autres termes, conserver à la terre, dans un rôle utile, tous ceux qui sans cela iraient grossir l'armée des chômeurs dans les villes...

En fait, même lorsqu'on ne traite que des besoins essentiels il faut considérer un certain nombre d'autres aspirations. Cela peut aller de besoins fondamentaux supplémentaires — comme une plus grande égalité économique, le respect de la dignité de l'individu ou l'utilité sociale de diverses catégories d'emploi — jusqu'à des composants moins tangibles, comprenant des facteurs comme les occasions de promotion sociale ou les conditions préalables d'une fierté nationale ou raciale. Pour l'instant, beaucoup de ces aspirations ne peuvent être formulées que comme des questions.

Peut-on obtenir des renseignements détaillés par exemple, sur la propriété des terres, des ressources naturelles et autres possessions nationales selon l'origine sociale, la nationalité ou les catégories ethniques? Quelles sont les différences entre les revenus ruraux et urbains? Quels sont la nature et le volume des revenus non attachés à une fonction? Combien dépense-t-on pour les logements de luxe et pour les habitations ordinaires? Quel est le contenu en devises des marchandises consommées par les diverses catégories sociales? Répartition zone par zone des taux et des causes de mortalité infantile. Ou bien quelle est la composition sociale, raciale ou par niveau d'instruction des assemblées parlementaires, des cadres supérieurs de la fonction publique ou d'autres organes responsables des déci-

sions ? Quelle est l'importance, le rôle professionnel et le revenu des intermédiaires ? Comment les revenus des maîtres d'école, des personnels médicaux ruraux ou des administrateurs provinciaux se comparent-ils aux salaires urbains ? Volume et conditions des facilités de crédit dans les zones rurales et proportion fournie par des prêteurs individuels ? Quel est le contenu de l'enseignement disponible par rapport aux besoins des principaux groupes sociaux ?

Ou bien encore quel est le comportement en matière d'épargne de divers groupes sociaux, selon les zones et les professions ? Quelle est l'importance des facilités militaires accordées à des puissances étrangères ? Ou bien estimations quantifiées de la vulnérabilité croissante ou moindre du pays vis-à-vis des pressions économiques ou politiques étrangères ?

Pour l'instant, il est impossible de répondre avec une précision quelconque à de telles questions faute de chiffres dignes de foi. Cependant on ne devrait pas conclure de leur absence qu'il soit beaucoup plus difficile de calculer les indices significatifs de privation sociale, d'exploitation, de chômage caché, de consommation de luxe, d'inégalité ou de revenus non fonctionnels que les indices qui figurent déjà dans les tableaux statistiques concernant des activités moins essentielles pour la pleine réalisation du potentiel humain. Leur manque ne fait que révéler les priorités adoptées par les bureaux statistiques.

Les réponses à ce genre de questions démontreront d'une façon plus sûre la présence ou l'absence du développement que ne le feraient de simples moyennes concernant l'expansion du produit national. S'il y a un progrès vers une plus grande égalité de la distribution des revenus, si les gens sont mieux nourris, s'il y a moins d'enfants mourant de maladies évitables, si le nombre des chômeurs diminue, alors il y a un développement. Si aucune de ces choses ne se produit, et même si pendant ce temps il y a une croissance du produit national, il sera déplacé de parler de développement » (1).

Mais certains s'interrogent alors que la possibilité de repenser les politiques de développement en faisant de la satisfaction des besoins essentiels leur préoccupation centrale : une telle façon de préparer l'avenir se ferait en effet au détriment des intérêts à court terme de la plupart des classes dirigeantes actuelles.

Même si la possibilité était offerte, et pour revenir à l'impact technique de la problématique qui vient d'être esquissée, il faudrait que les actuels modèles économiques de planification fassent place à des modèles nouveaux permettant de quantifier les phénomènes sociaux et politiques et d'explicitier des objectifs en termes de satisfactions sociales. Comme

(1) Tibor MENDE : « De l'aide à la recolonisation », Seuil, 1972 (chapitre 10 : « les piliers des besoins fondamentaux », p. 206 et sq).

nous l'avons vu, cela conduirait à réorienter radicalement l'appareil statistique et à accepter que les interrogations majeures de l'économie ne trouvent pas leur réponse dans le seul champ de l'économie.

C'est précisément en ces termes qu'un économiste français J. Attali, plaideait récemment : « Pour un modèle du 7^e Plan qui n'intéresse pas que les économistes ». Il proposait de définir et d'introduire dans les équations des modèles les trois groupes de variables suivants :

— des variables décrivant les rapports entre l'homme et son environnement (indicateurs de conditions de travail, de conditions de vie urbaine, de dégradation de la nature) ;

— des variables décrivant les objectifs politiques (hiérarchie des fortunes et des revenus, niveau d'éducation et de culture, consensus politique) ;

— une ou plusieurs variables caractérisant le degré de socialisation de la production et de la propriété, afin de juger de l'incidence globale de cette socialisation sur la réalisation des objectifs.

Et il concluait : « La recherche des relations entre les variables économiques conventionnelles et ces types de variables politiques conduirait sans aucun doute à bouleverser la nature profonde des prévisions et des schémas de pensée d'un modèle à moyen terme. L'impérialisme manipulateur de l'économie quantitative serait vaincu ou en voie de l'être, sans que soient négligées pour autant les contraintes fondamentales inhérentes à la rareté des ressources et les apports majeurs de la science économique. Aujourd'hui, il est navrant de constater que ni la science économique, ni la sociologie, ni la science politique ne peuvent proposer de définition, même discutable, de ces différents concepts ».

* * *

Cette conclusion sera aussi la nôtre. Provisoirement, car nous ne considérons en effet les pages qui précèdent que comme les prolégomènes d'une approche pluridisciplinaire de la planification du développement en Afrique.

Manuscrit reçu au S.C.D. de l'ORSTOM le 10 juillet 1975