

Gaston Olive,
Conseiller scientifique
à la direction de la prévision

Gérard Winter
Chargé de mission
à l'Institut national de la statistique
et des études économiques

les budgets économiques dans les pays en voie de développement

S'appuyant sur des expériences récentes de coopération économique avec des pays africains ou sud-américains, les auteurs de cet article tentent de caractériser les principes de base d'une prévision économique à court terme appliquée aux pays en voie de développement.

Dans une première partie une introduction historique et théorique permet d'estimer les besoins ressentis en matière de prévision dans ces pays et de décrire comment ces besoins peuvent être satisfaits. Une démarche est ensuite proposée pour évaluer la situation économique du moment, réagir aux à-coups conjoncturels et dégager les grandes lignes d'une évolution contrôlée de l'économie à échéance de six à dix-huit mois. Sont enfin précisées les premières étapes de l'organisation d'une cellule de prévision. Au total plus qu'une technique à base de modèle, cet essai présente un certain nombre d'idées directrices susceptibles de favoriser la mise au point de méthodes et de procédures dans des pays aux caractéristiques particulières.

Dans les pays en voie de développement, l'organisation de prévisions à moyen terme s'est généralisée depuis longtemps; les pays accédant nouvellement à l'indépendance se donnent régulièrement comme tâche immédiate l'élaboration d'un Plan de développement. Par contre, nombreux sont encore les pays où les décisions quotidiennes du Ministre des Finances et de la Banque Centrale sont prises sans référence à des perspectives économiques globales à l'horizon de l'année; nombreuses sont les Lois de Finances préparées en l'absence d'une vision claire et cohérente des phénomènes conjoncturels (et de leurs conséquences) susceptibles de se manifester pendant leur période d'application.

Le besoin d'une prévision portant sur les six à dix-huit mois ultérieurs est cependant ressenti dans ces pays avec de plus en plus de force. L'origine immédiate de cet intérêt nouveau pour la prévision à court terme est claire. Elle réside dans deux aspects de la crise mondiale actuelle: les amplitudes fluctuantes des prix des matières premières et l'inflation. Mais il y a aussi des causes plus profondes et plus nouvelles: l'expérience acquise par la pratique de la planification, le poids croissant de la puissance publique, l'amélioration de l'appareil statistique et l'approfondissement de l'analyse économique dans les pays en voie de développement conduisent progressivement les responsables de ces pays à rechercher les moyens d'un contrôle continu de l'économie. De nombreuses demandes de missions sur ce thème sont adressées aux Etats et aux Organismes internationaux. Or, si l'expérience accumulée par les experts en matière de planification et de projets est importante, le domaine du court terme a été moins exploité. Les quelques réflexions qui suivent, tirées d'expériences récentes de coopération conduites conjointement par l'Insee et par la Direction de la Prévision

et auxquelles nous ferons référence, peuvent donc n'être pas inutiles.

Après avoir analysé l'origine et la nature spécifique de ce besoin de prévision à court terme dans des pays en voie de développement et les possibilités d'y répondre, nous exposerons les principes de base de la méthode proposée puis nous décrirons les conditions et les premières étapes de l'organisation d'une Cellule de Prévision dans ces pays. Cependant deux observations doivent être constamment gardées à l'esprit qui marquent les limites de cet essai tant du point de vue technique que de ses références géographiques.

Tout d'abord il est évident que les techniques de prévision et de contrôle de l'économie à court terme mises au point dans les pays industrialisés ne sont pas applicables directement dans les pays en voie de développement et l'expression « Budgets Economiques » ne doit pas être prise au pied de la lettre. Sous cette terminologie, ambiguë mais commode, nous désignons plus une démarche générale qu'une technique à base de modèles: il s'agit d'un ensemble de méthodes et de procédures visant à évaluer globalement et rapidement la situation du moment, à réagir de manière cohérente à des à-coups conjoncturels et massifs et, si possible, à dégager les grandes lignes d'une évolution contrôlée de l'économie à échéance de six à dix-huit mois. Nous ne ferons que présenter un certain nombre d'idées directrices susceptibles de favoriser la mise au point de ces méthodes et la mise en place de ces procédures par des pays fortement dépendants de l'extérieur et ne disposant encore que d'un appareil statistique sommaire.

Ensuite il faut préciser que l'aperçu historique et les considérations théoriques qui font l'objet de la première partie de cet article se

réfèrent principalement à la situation des pays africains. De ce fait, l'analyse serait à nuancer très fortement en fonction des dimensions et des caractéristiques économiques, sociales, institutionnelles et politiques de chaque pays. Cependant, certains éléments importants de cette analyse sont valables pour de nombreux autres pays en voie de développement. D'autre part, et surtout, il est permis de penser que les principes de base de la démarche proposée dans la deuxième et la troisième parties sont probablement applicables dans d'autres contextes comme semble l'indiquer une expérience récente en Amérique Latine, à laquelle nous ferons d'ailleurs référence. Cet article aura atteint son but s'il contribue à une réflexion méthodologique un tant soit peu systématique sur les expériences passées et à venir des pays en voie de développement en matière d'élaboration de prévisions à court terme.

La prévision à court terme : besoin nouveau et encore confus

L'évolution récente de la situation économique mondiale et les transformations opérées depuis 10 ou 15 ans dans les pays en voie de développement ont amené les responsables de ces pays à prendre conscience qu'il était nécessaire et possible de compléter leurs efforts de planification à moyen terme par une cohérence accrue de leur politique économique et financière annuelle.

Plan de développement : préoccupation initiale

Au cours des années 50 et au début des années 60, la plupart des pays en voie de développement et surtout ceux accédant à l'indépendance politique se sont préoccupés d'élaborer et de mettre en œuvre une politique de développement à moyen et long terme. Il s'agissait généralement, sur la base d'un inventaire méthodique des potentialités du pays, de mettre en place un appareil de production nouveau, plus efficace, plus diversifié et plus autonome, tout en multipliant les infrastructures économiques et sociales nécessaires tant au bon fonctionnement de cet appareil de production qu'à la satisfaction des besoins essentiels de la population. Pour atteindre plus efficacement ces objectifs, beaucoup de pays ont eu recours à la planification considérée comme la combinaison d'une autorité responsable de la stratégie de développement, d'institutions et de procédures propres à assurer la concertation ou le contrôle des principaux centres de décision et de techniques quantitatives permettant d'éclairer les choix et d'en assurer la cohérence. C'est précisément à cette époque que la planification française est apparue comme un modèle original de planification

indicative et surtout que la comptabilité nationale a fait des progrès décisifs.

Du point de vue technique, et dans les meilleurs cas, la planification a consisté, et consiste encore, à étudier et à mettre en œuvre des projets productifs et à évaluer leurs répercussions au niveau global. Il faut s'assurer en effet que ces projets sont compatibles avec les équilibres économiques et financiers et avec les perspectives de croissance à long terme. Il faut vérifier surtout que la croissance de la production et des revenus qu'ils engendrent permet d'assurer, par l'intermédiaire du Budget de l'Etat et compte tenu des aides étrangères éventuelles, le financement et le fonctionnement des équipements collectifs.

Cette priorité accordée au moyen et au long terme, par delà un certain mythe de la planification quantitative, se justifiait largement : les besoins à satisfaire étaient immenses (et ils s'exprimèrent avec une force accrue lors de l'accession à l'indépendance politique) et les potentiels de production peu mis en valeur ou trop orientés en fonction des besoins des pays industrialisés. Assez paradoxalement, la planification apparaissait à la fois comme une affirmation d'indépendance et le moyen d'attirer, et de sélectionner, des financements extérieurs. Comme l'économie mondiale était à l'époque relativement stable, les schémas d'évolution régulière étaient acceptables. Il paraissait suffisant, du point de vue technique, de disposer d'une projection en volume de l'appareil productif. Celle-ci s'obtenait en ajoutant à la situation de départ, et pour chaque branche, les projets programmés, plus les objectifs de production jugés possibles et souhaitables mais ne faisant pas encore l'objet de programmes d'action précis. Sur la base de cette projection physique, l'analyse de la situation

économique globale du pays en fin de Plan et l'étude des équilibres financiers pouvaient se faire à prix constants (ou compte tenu d'un taux d'inflation moyen et modéré) et par extrapolation raisonnée des comportements passés.

Bien sûr les fluctuations des cours mondiaux des matières premières qui constituaient la majeure partie des exportations de ces pays étaient importantes. On estimait cependant que la tendance à moyen terme pouvait être appréciée et que des dispositifs financiers de stabilisation des prix payés aux producteurs et un contrôle strict de l'émission monétaire permettaient d'amortir les effets sur l'économie nationale des fluctuations extérieures. L'objectif était d'obtenir un équilibre des finances publiques et de la balance des paiements « en moyenne ».

En général, dans les pays ayant acquis leur indépendance, ces équilibres financiers n'ont pas posé au départ de problèmes aigus. Tout d'abord ce sont les projets à la fois les plus simples et les plus productifs qui, tout naturellement, ont été lancés les premiers. La plupart des projets industriels étaient des projets substituant des productions locales à des produits finis importés. La croissance rapide de la production avait bien entendu sa contrepartie en recettes fiscales et ses conséquences sur la balance commerciale étaient plutôt favorables. Il s'agissait en effet de projets à forte valeur ajoutée ne nécessitant pas d'équipements lourds et complexes. De ce fait les importations des biens d'équipement et de produits intermédiaires induites par ces projets étaient, en moyenne, plus que compensées, soit par des exportations dans le cas de projets agricoles, soit par la diminution des importations de produits finis dans le cas des projets industriels. Ensuite la balance nette des mouvements de capitaux privés était positive dans les premières années

puisque les apports liés aux investissements n'induisaient que progressivement des sorties de bénéfices. De plus, des aides extérieures, provenant souvent de l'ancienne puissance colonisatrice dans les premières années suivant l'indépendance, et les possibilités toutes neuves d'endettement, apportaient le complément nécessaire à l'équilibre des finances publiques et des paiements extérieurs. Du reste le maintien d'un certain nombre de pays dans des zones monétaires privilégiées leur permettait de se procurer les devises nécessaires à certaines importations et garantissait, en dernier recours, leur monnaie.

Enfin, la différenciation sociale, liée à la monétisation de l'économie, à la croissance de la production et à l'urbanisation, était encore modeste. Par suite on pouvait ne point trop se préoccuper des problèmes posés par la répartition des revenus et par l'évolution des pouvoirs d'achat des différentes couches de population. Cet équilibre social se trouvait d'ailleurs conforté par l'autorité des leaders politiques ayant conduit le pays à l'indépendance.

En résumé et très concrètement, le Ministre responsable du Plan demandait au Ministre des Finances de dégager chaque année un certain montant de crédits d'investissements publics; il lui garantissait en quelque sorte, si le Plan était appliqué, des équilibres financiers en moyenne période. Naturellement le Ministre des Finances, soucieux d'assurer chaque année l'équilibre budgétaire, était bien souvent peu enclin à satisfaire toutes les demandes de crédits d'équipement formulées, sans sélectivité excessive, par le Plan. Ceci se traduisait par des retards dans l'exécution des investissements publics mais ne remettait pas en cause nécessairement les orientations de la politique de développement, du moins pendant un certain temps. Cette position était d'autant mieux acceptée que l'analyse du sous-développement que l'on pouvait alors faire conduisait à écarter la possibilité d'une politique de régulation à court terme quand bien même elle se fut révélée nécessaire.

Politique à court terme dans les pvd : les objections

Par politique de court terme, nous entendons un contrôle global et continu des flux économiques, monétaires et financiers visant un double objectif : tout d'abord, amortir les fluctuations de courte période et rétablir les équilibres annuels des finances publiques et de la balance des paiements; ensuite, et surtout, agir sur la distribution et l'utilisation des revenus (par les prix, le budget, la monnaie, la réglementation) ceci en vue de coordonner aussi étroitement que possible les comportements des consommateurs et des épargnants d'une part, les objectifs et les possibilités de production et d'investissement, d'autre part. Un tel contrôle global et continu est encore souvent considéré comme hors de portée des gouvernements des pays en voie de développement. La marge de manœuvre de la puissance publique y apparaît comme bien réduite et les instruments techniques et les statistiques nécessaires sont jugés insuffisants.

De fait, l'analyse du sous-développement met en évidence un certain nombre de caractéristiques des pays en voie de développement qui semblent aller à l'encontre de la possibilité de conduire une politique de court terme, surtout si les pays restent largement ouverts sur le marché mondial. Selon cette analyse en effet :

la plupart de ces pays sont des pays essentiellement ruraux dont un, deux ou trois produits constituent la base de la production agricole marchande et sont destinés à l'exportation sans autre transformation locale qu'un conditionnement succinct, d'où un double aléa : aléa sur les quantités en raison des incertitudes du climat, aléa sur les prix en raison des fluctuations brutales du marché mondial;

ces pays dépendent très fortement de l'extérieur en raison : des mécanismes de fixation des prix à l'importation et à l'exportation; de la structure économique et géographique des échanges commerciaux, laquelle résulte d'une spécialisation internationale du travail subordonnée aux besoins des grands pays industriels et d'une protection effective des marchés de ces pays, de l'importance des financements

extérieurs et des contraintes liées à l'appartenance à une zone monétaire.

Par suite, les variables clés d'une politique à court terme que sont les prix, la taille du marché, les ressources financières et monétaires échappent en grande partie au contrôle des gouvernements.

troisième caractéristique importante pour notre propos, les économies des pays en voie de développement sont cloisonnées. Sans reprendre le concept-piège de dualisme qui oppose artificiellement un secteur « moderne », monétarisé et dynamique, à un secteur « traditionnel » qui serait empêtré dans une économie d'autosubsistance, beaucoup d'analyses ont insisté sur les divers cloisonnements des économies en voie de développement. D'une part des modes de production différents se juxtaposent au sein de structures hybrides dont une partie a tendance à se comporter selon les règles de l'économie libérale capitaliste et l'autre à se maintenir dans le cadre des structures antérieures. D'autre part, les circuits commerciaux et financiers intérieurs sont peu nombreux et soit spécialisés et polarisés par l'extérieur, soit mal connus. Enfin l'appareil industriel, dont les branches sont d'autant moins complémentaires qu'elles sont bien souvent composées de quelques unités dépendant de l'étranger pour leurs approvisionnements et pour leurs débouchés, est peu diversifié. Il en résulte que les flux économiques et financiers, tout comme les incitations par les prix, se propagent peu ou mal à l'intérieur de l'économie. Autrement dit, les liaisons strictement internes sont fragiles ou mal connues, les enchaînements de cause à effet sont rares et polarisés par l'extérieur, les filières (voir annexe page 49) allant des produits bruts aux produits élaborés et à leur commercialisation sont courtes. Par conséquent les décisions prises par la puissance publique pour développer, collecter, orienter la valeur ajoutée trouvent difficilement un point d'application, se répercutent mal et, en tous cas, de manière obscure au niveau macroéconomique interne, bien que leurs conséquences sur l'équilibre extérieur soient fréquemment évidentes et rapides.

Ce sont précisément ces trois contraintes caractéristiques et complémentaires – économie à base rurale, dépendance externe, faible articulation – que la planification dans les pays en voie de développement s'efforce de desser-

rer progressivement. Pour être complet il faut rappeler qu'en Afrique, au moment des indépendances, les Etats étaient pauvres en cadres expérimentés et ne disposaient que d'un appareil statistique très rudimentaire. Ils n'étaient donc pas en mesure d'élaborer un cadre d'analyse global apte à rendre compte des variations marginales des réalités économiques et sociales du pays. Au demeurant, cet appareil statistique ne couvrait que le secteur moderne de l'économie; calqué sur ceux des pays développés, il ne pouvait mettre en évidence les caractéristiques du sous-développement ni rendre compte des milieux informels (c'est-à-dire ceux dont les activités économiques ne peuvent être cernées dans des cadres comptables existants) dont la structure détermine en fin de compte les mécanismes de répartition et d'utilisation des revenus.

Est-il besoin d'ajouter que, selon ces analyses, les contraintes et thérapeutiques propres à l'analyse keynésienne ne peuvent être transposées? Les contraintes sur l'offre sont beaucoup plus fortes que celles sur la demande, il y a souvent insuffisance de capital et de main-d'œuvre qualifiée et non pas excédent compétitif de capacités productives par rapport à la demande potentielle. Certes, dans certains cas, une relance de la demande peut permettre une meilleure utilisation des capacités de production existantes. Mais s'il s'agit de la demande extérieure ou d'une demande intérieure induite par des phénomènes externes, elle échappe au contrôle du Gouvernement. De toute manière, l'effet multiplicateur risque d'être faible en raison des fuites vers l'extérieur d'une partie substantielle du revenu additionnel induit par la relance, que celle-ci soit interne ou externe. L'objectif de plein-emploi de la main-d'œuvre a-t-il un sens à horizon court dans des économies où le sous-emploi de la main-d'œuvre non qualifiée est structurel? Le contrôle du niveau général des prix est-il possible si de nombreux prix intérieurs sont alignés sur des prix extérieurs et si la monnaie nationale est fragile ou accrochée à une monnaie étrangère? Enfin, comment préserver l'équilibre à court terme de la balance des paiements si cet équilibre est conditionné par les cours des produits de base, l'aide extérieure et les échéances de réalisation des investissements privés étrangers?

Origine immédiate de l'émergence des problèmes conjoncturels: la crise mondiale

L'origine immédiate du besoin qu'expriment avec une force nouvelle les pays en voie de développement en matière de prévisions annuelles est claire. Elle réside dans trois composantes de la crise mondiale: l'inflation internationale, le quadruplement du prix du pétrole et les fortes fluctuations des cours des matières premières et des taux de change et, conséquence de ces deux premières composantes, la récession dans les pays développés.

Ainsi la hausse des prix des produits importés par les pays sous-développés a eu pour conséquence d'aggraver, de façon brutale et souvent imprévue, leurs problèmes de balance des paiements et de finances publiques, les obligeant à des mesures de redressement rapide. Cette remarque, valable pour les biens d'équipement importés, s'applique également aux produits alimentaires de première nécessité, surtout dans les cas où les gouvernements subventionnent l'importation de ces produits afin que leurs prix demeurent bas. L'exemple récent du Sénégal illustre très bien ce dernier cas (voir encart ci-dessous).

Pour les pays non producteurs de matières premières stratégi-

ques comme le pétrole ou les phosphates, la hausse des prix de ces produits a eu des conséquences analogues à l'inflation générale.

Mais, paradoxalement, les pays producteurs se sont trouvés devant des difficultés spécifiques et inattendues. Les perspectives qui se sont ouvertes à eux grâce au supplément de ressources tiré de la hausse brutale de leurs recettes d'exportation les ont poussés à accepter une croissance extrêmement rapide des importations, de la dépense budgétaire et des revenus distribués (eux-mêmes générateurs d'importations et de hausse de prix). Ces tentances nouvelles, devenues incontrôlables, se sont trouvées soudain confrontées avec la baisse de la demande mondiale tant du pétrole que des matières premières. Ainsi dans le cas de l'Equateur, où la stratégie des compagnies pétrolières étrangères a été de diminuer fortement les exportations, on aboutit à enregistrer à la fois un solde commercial déficitaire, un budget de l'Etat en déséquilibre, un ralentissement de l'activité et une forte poussée des prix! Les mesures de limitation brutale des importations prises par le Gouvernement équatorien pour remédier à ces déséquilibres, décidées alors qu'il ne disposait pas de prévisions sur les effets de son action, ont été mal acceptées et n'ont pas été sans conséquences politiques fâcheuses. Des déséquilibres analogues ont été enregistrés chez les producteurs de phosphates qui ont maintenu sur un marché devenu excédentaire des prix supérieurs à ceux en vigueur (cf. Togo).

L'exemple du Sénégal à la fin de l'année 1974

Jusqu'à la fin de l'année 1974, l'Etat sénégalais subventionnait l'importation des produits alimentaires de première nécessité (riz, sucre, huile) pour que les prix au consommateur restent modérés. En raison de la forte hausse des prix de ces produits sur les marchés internationaux, les masses budgétaires affectées à ces subventions ont pris une ampleur extraordinaire. Or une mauvaise récolte d'arachide et des cours très médiocres pour ce produit de base de l'économie sénégalaise se conjuguèrent pour amputer largement les ressources fiscales et para-fiscales de l'Etat. La situation des finances publiques est donc rapidement devenue très précaire et a conduit le Gouvernement à prendre un ensemble de mesures assez impressionnant.

Il a réduit considérablement les subventions en décrétant des augmentations de prix à la consommation. Simultanément, il a relevé le prix à la production des arachides, du mil, du riz et du coton. Afin d'offrir une compensation aux travailleurs à revenu fixe, des augmentations de traitements, de salaires et de pensions ont également été accordées. Ainsi les prix de gros du riz ont été majorés de près de 70 %, éliminant ainsi la subvention sur ce produit. Les subventions sur le sucre et l'huile ont également été réduites de 68 et de 50 % respectivement, ce qui a relevé les prix correspondants de 88 et de 33 %. Le prix à la production des arachides a été relevé de 41 %, celui du riz paddy de 19 %, celui du mil de 7 %. Les augmentations de traitements et salaires ont varié de 60 % pour les plus bas à 3 % pour les traitements les plus élevés. A la suite de ces mesures, c'est évidemment l'ensemble des prix de gros et de détail qui a subi une forte poussée inflationniste.

Ces mesures allaient certainement dans le bon sens mais l'ampleur des augmentations de prix aux producteurs et des salaires qu'il suffisait d'accorder pour atteindre les objectifs (redressement des finances publiques, préservation de certains pouvoirs d'achat) n'a pu être que très grossièrement appréciée. Quant aux conséquences de ces décisions sur le reste de l'économie (production, prix, commerce extérieur, etc.), aucune analyse, un tant soit peu étayée, n'a pu en être faite.

Ces exemples font apparaître non seulement la nécessité d'élaborer des prévisions à court terme mais aussi celle de mieux connaître par avance les possibilités et les limitations des divers moyens de la politique conjoncturelle, afin d'apprécier leur efficacité et leur opportunité selon les phases de la conjoncture et les réactions prévisibles des groupes sociaux.

Enfin, la contraction de la demande mondiale, liée à la récession qui sévit dans les pays industrialisés, a naturellement rendu plus difficiles les exportations des pays en voie de développement. Dans certains cas elle a accru l'instabilité des cours ou même en a provoqué une baisse sensible, aggravant encore davantage leurs problèmes de balance des paiements. Et il a fallu bien souvent remettre en question les programmes d'investissements publics basés sur des recettes fiscales et parafiscales escomptées de ces exportations, à un moment où le coût de ces programmes se gonflait rapidement. Pour certains pays sahéliens, les effets de la sécheresse des années 1970 à 1974 se sont cumulés avec les effets de la crise mondiale pour rendre encore plus dramatiques les difficultés financières, l'inflation et la reconversion des programmes d'investissements publics.

La crise mondiale, en posant avec acuité des problèmes de finances publiques, de balance des paiements et de prix, n'a pas seulement contraint les gouvernements à prendre des décisions conjoncturelles brutales. Elle a également remis en question les patients efforts déployés depuis dix ou quinze ans en faveur d'une politique de développement axée sur la croissance et la diversification de la production, sur la réduction de la dépendance externe et sur l'intégration de l'économie. Non seulement des investissements ont dû être reportés faute de disponibilités financières, non seulement la dépendance vis-à-vis de l'extérieur s'est accrue dans des proportions considérables en raison de problèmes dramatiques de balances des paiements, mais il a pu se faire qu'une mauvaise évaluation des distorsions de prix induites par une forte inflation conduise à un renversement implicite des priorités du Plan. Précisément on peut estimer que cette crise a joué un rôle de révélateur de problèmes latents engendrés par les politiques de développement conduites depuis une ou deux décennies et que, par conséquent, il y a des causes struc-

turelles à l'émergence des problèmes de court terme dans les pays en voie de développement.

L'émergence des problèmes conjoncturels n'est pas seulement conjoncturelle

En avançant que l'apparition de problèmes de court terme (avoirs extérieurs, finances publiques, prix) n'est pas seulement conjoncturelle, nous ne voulons ni seulement ni principalement dire que la crise mondiale risque de durer ou de manifester ses conséquences pendant plusieurs années. Nous voulons surtout souligner que l'évolution des pays en voie de développement, dans la mesure même où les politiques de croissance obtenaient des résultats, était porteuse de déséquilibres appelant un contrôle continu de l'économie c'est-à-dire : déséquilibre des finances publiques, déséquilibre extérieur, déséquilibre social né des distorsions de pouvoir d'achat et de possibilités d'emploi au sein d'un ensemble social de plus en plus différencié. A ces déséquilibres s'ajoutent d'ailleurs bien souvent les problèmes posés par la gestion d'un secteur public et para-public de plus en plus important.

Avant de nous expliquer à ce sujet, soulignons à nouveau qu'il s'agit de tendances assez générales mais qui se manifestent à des moments et selon des modalités très variables selon les pays en raison de la diversité institutionnelle, sociale, économique et géographique de ces pays.

Déséquilibre extérieur

Des tensions apparaissent sur la balance commerciale. En premier lieu la croissance des exportations des produits de base tend à se ralentir une fois réalisés les projets productifs visant à l'exploitation la plus immédiate et la plus rentable du potentiel déjà connu du pays. En second lieu, l'expansion des industries légères d'import-substitution trouve progressivement ses limites dans la saturation du marché intérieur tandis que la création d'industries de biens intermédiaires et d'industries de

base est de plus en plus coûteuse en importations de biens d'équipement. Quant à l'exportation de produits manufacturés, elle se heurte, sauf exceptions, à la concurrence des pays industrialisés et à la difficulté d'organiser des réseaux de commercialisation efficaces.

De même la balance des transferts et des capitaux tend à être fortement négative. Les subventions d'équilibre ou d'équipement versées dans les premières années de l'indépendance par l'ancienne puissance colonisatrice plafonnent en valeur relative et la part des prêts dans l'aide extérieure publique augmente. Peu à peu, les échéances cumulées des divers emprunts extérieurs deviennent plus lourdes au point que, dans certains pays, la charge de la dette finit par atteindre ou dépasser le montant des nouveaux emprunts à moyen et long terme (il reste alors l'illusion d'une dangereuse et provisoire fuite en avant par emprunts sur le marché des capitaux à court terme). La même observation peut être faite pour les capitaux et transferts privés : le rapatriement des intérêts et bénéfices des investissements cumulés tend à devenir plus important que la somme des apports nets de capitaux et des recettes d'exportation éventuellement induites par ces investissements.

Déséquilibre des finances publiques

Les investissements publics d'infrastructure nécessaires à la mise en valeur du pays comportent des dépenses récurrentes de fonctionnement qui croissent comme les investissements cumulés. Comme ces investissements sont financés en grande partie par des emprunts, le service de la dette publique voit également sa part augmenter dans le budget de l'Etat. Le solde disponible pour assurer les services sociaux essentiels (éducation, santé) et le fonctionnement d'une administration qui cherche à étendre et à affirmer son contrôle sur le pays ne peut être sérieusement comprimé. Comme la pression fiscale ne peut dépasser certaines limites pour des raisons tant économiques que sociales et politiques on conçoit que l'équilibre des finances publiques puisse être sérieusement compromis dès que le rythme de croissance de l'économie diminue.

L'intégration de l'économie des pays en voie de développement a progressé en raison de la pénétration de la monnaie, de la polarisation urbaine, de la mise en place d'institutions d'orientation et de régulation (Institutions monétaires et financières, plans, conventions collectives, Education Nationale, Caisses de stabilisation, etc.). Elle s'est traduite par la multiplication des infrastructures, des services, des circuits commerciaux et des échanges interentreprises. En fin de compte, la demande interne solvable a pris une importance croissante dans l'évolution générale de l'économie (on pourrait dire en quelque sorte que la partie keynésienne de l'économie s'est étendue).

Corollaires bien souvent de cette intégration économique, l'exode rural (né des distorsions entre productivités agricoles et revenus des paysans, amplifié par l'attraction du mode de vie des urbains privilégiés, accéléré par l'inadaptation du système éducatif aux réalités de chaque pays) et la concentration du développement dans certaines zones privilégiées (capitale, littoral, zones à ressources primaires importantes) ont été les manifestations les plus évidentes d'une différenciation sociale de plus en plus forte qui a fini par émerger au plan politique. Un certain nombre d'efforts ont été entrepris pour remédier à ces déséquilibres : aménagement du territoire, régionalisation des investissements, « ruralisation » du système scolaire, réorientation des priorités relatives aux productions agricoles, promotion d'industrie de main-d'œuvre par le biais des Codes d'Investissements, etc. Mais ces efforts ne peuvent porter de fruits qu'à moyen ou long terme, ils ne constituent pas des réponses suffisantes aux problèmes sociaux et politiques de court terme que posent les disparités de pouvoir d'achat et le chômage urbain, surtout dans une situation de forte inflation mondiale et de fluctuations accentuées des cours. Les interventions portant sur les prix, les rémunérations, les subventions aux produits de première nécessité, la fiscalité et le crédit revêtent, du point de vue de l'évolution du pouvoir d'achat des différentes couches de population, une importance décisive car elles ont un contenu économique et politique évident. Or ces interventions se décident, trouvent leur cohérence et manifestent leurs effets d'abord dans une perspective à court terme.

Une des caractéristiques les plus évidentes de l'évolution actuelle des pays en voie de développement est l'extension du secteur public et parapublic, que ce soit dans le cadre d'une planification centrale de type socialiste ou dans le cadre d'un capitalisme d'Etat. Et il semble bien que la gestion courante de ce secteur jeune et en expansion rapide pose autant de problèmes sinon davantage que la planification de sa croissance. Comme pour le Budget de l'Etat, les gouvernements sont à la recherche non seulement de méthodes de gestion plus efficaces mais aussi d'instruments permettant d'inscrire les programmes de production et d'emploi, les budgets et les décisions financières dans un contexte économique global et plausible à court-moyen terme; à cet égard, il est probable que de nouveaux cadres comptables et les techniques informatiques constituent déjà des outils de base indispensables et indissociables.

Dans ces conditions, gérer ce secteur étatique plus rationnellement constitue à la fois un objectif et un moyen des prévisions économiques annuelles globales.

Les besoins de prévision à court terme : comment y répondre

Sans pouvoir toujours formuler clairement ces demandes en termes techniques, faute d'une expérience nationale dans le domaine de la prévision à court terme et des budgets économiques, les gouvernements sont ainsi de plus en plus demandeurs d'instruments techniques susceptibles de répondre à certains des besoins suivants :

gérer plus efficacement et contrôler l'endettement extérieur; prévoir et contrôler l'évolution de la balance des paiements (planification de l'endettement extérieur)

élaborer une programmation annuelle du Plan et en assurer l'exécution (programmation du Plan, budgets exploratoires)

assurer une prévision, une programmation et un contrôle budgétaires sur des bases plus efficaces et plus économiques (rationalisation de la Gestion budgétaire, budgets prévisionnels)

alerter les responsables sur les déséquilibres graves de l'économie (tableau de bord)

apprécier l'impact des mesures sur les prix, les revenus, la monnaie, l'endettement (Budgets économiques, Modèles de décision).

Ce que nous voudrions montrer c'est que seules des prévisions annuelles inscrites dans un cadre macro-économique cohérent et volontariste et basées sur une procédure de concertation interadministrative permanente (Budgets économiques) sont susceptibles de contribuer efficacement à atteindre ces divers objectifs.

La politique économique devient possible

Avant de montrer qu'une approche globale de type Budget économique

est indispensable pour assurer une politique de régulation économique et financière face à des contraintes immédiates de plus en plus fluctuantes et qu'elle ne pose pas, dans bien des cas, de problèmes techniques insurmontables, encore faut-il s'assurer qu'une telle régulation est possible. Face aux fluctuations saisonnières et annuelles de l'économie, face à la dépendance extérieure, face enfin aux rugosités et aux cloisonnements des structures, la marge de manœuvre à court terme de la puissance publique s'est-elle accrue ? Les objections précédemment recensées quant à la possibilité d'un contrôle continu de l'économie auraient-elles perdu de leur poids ? Se révèle-t-elle fondée, dans ce cas, cette conviction selon laquelle les hommes ou les sociétés ne posent clairement que des problèmes qu'ils ou elles peuvent commencer à résoudre ?

Fluctuations des cours et aléas climatiques ?

Observons d'abord que la recherche agronomique (variétés, assolements, date des semis, méthodes culturales, etc.) s'est efforcée de diminuer l'incidence des conditions climatiques sur le volume de la production. Dans bien des cas ces efforts ont au moins permis d'effectuer des prévisions de récoltes plus précoces et plus assurées. Certains pays se sont également lancés dans des programmes d'investissements visant à un meilleur contrôle de l'eau. Mais surtout c'est en diversifiant leurs productions agricoles et en poussant sur place leur transformation que de nombreux pays ont cherché à réduire leur dépendance à l'égard des aléas climatiques et des fluctuations des cours. Quant aux efforts déployés à l'échelon international pour régulariser les fluctuations

des prix des produits de base ou pour en atténuer les effets, ils n'ont guère été couronnés de succès, sauf exceptions appréciables (accord sur l'étain et, dans une moindre mesure, accords sur le café et sur le cacao) ou à apprécier (accord Stabex entre Cée et pays Acp). Mais la création ou la consolidation d'Offices de stabilisation des prix des produits de base dans un grand nombre de pays a permis de régulariser le prix payé aux producteurs et de limiter, par le biais de fonds de réserve intérieurs ou extérieurs, les autres conséquences des variations des cours.

Cependant il ne faut pas exagérer la portée de ces observations : dans bien des pays la lutte technique et scientifique contre les aléas climatiques, tout comme la diversification de la production, n'ont pas permis d'amortir notablement les accidents conjoncturels. Quant aux Offices de stabilisation, ils existent depuis de nombreuses années. Ce qui est plus nouveau, c'est la mise en œuvre de politiques de régulation par le crédit utilisant des instruments plus souples et plus variés, et, corrélativement, la prise de conscience par les gouvernements qu'il est important et possible d'amortir les effets de ces fluctuations sur l'ensemble de l'économie (et pas seulement sur le secteur moderne).

Même si les gouvernements ne peuvent maîtriser les chocs conjoncturels, climatiques ou imposés par l'économie mondiale, même s'ils ne peuvent que réduire l'amplitude des fluctuations intérieures de l'activité économique, du moins savent-ils de mieux en mieux que ces fluctuations ont leur origine dans un, deux ou trois secteurs ou produits et qu'il convient d'avoir, en quelque sorte, les yeux fixés sur ces points stratégiques et sur la chaîne des effets qu'ils commandent. A défaut de pouvoir supprimer les renversements de tendance, il faut pouvoir les anticiper

et en corriger les effets aussi rapidement que possible. C'est le principe de toute action conjoncturelle mais dans les pays en voie de développement, si les fluctuations de court terme sont beaucoup plus accentuées et plus lourdes de conséquences économiques et financières qu'en pays développés, elles sont par contre plus simples dans leurs causes et leurs effets et ont probablement un impact politique et social moins fort (sauf crise particulièrement grave).

Dans cette optique, toute la question est de savoir si le Gouvernement est en mesure de réagir plus rapidement que ne se propagent les effets des fluctuations. Ce que l'on croit pouvoir affirmer c'est que, dans un certain nombre de pays, il est désormais possible d'avoir un dispositif d'observation et même d'anticipation suffisamment opérationnel pour que les responsables puissent réagir à temps et à bon escient.

La dépendance externe ?

La dépendance des pays du Tiers-Monde reste, dans la plupart des cas, très forte du point de vue commercial, financier et technologique. Et il est à craindre que les efforts accomplis depuis plusieurs années par les pays non détenteurs de matières premières stratégiques pour organiser leur développement tout en réduisant leur dépendance vis-à-vis de l'extérieur aient été sérieusement compromis par la crise mondiale actuelle. En fait, il conviendrait de distinguer la dépendance de court terme (fluctuations des prix, équilibre de la balance des paiements) de la dépendance à plus long terme (division internationale du travail, débouchés commerciaux, assistance financière, dépendance technologique) et surtout d'analyser comment celle-ci engendre celle-là. Au demeurant, la dépendance de court terme est la plus évidente, sinon la plus grave, et clarifier cette dépendance et ses mécanismes grâce à un instrument de synthèse macroéconomique c'est contribuer à la réduire.

Cependant, il faut souligner à nouveau que l'évolution générale des pays en voie de développement, depuis quelques années, est fondamentalement marquée par l'extension du secteur public et para-public qui tend à absorber ou à

contrôler les secteurs productifs stratégiques, y compris la commercialisation des produits de base, voire les banques et les assurances. De fait, dans les pays à économie de marché, le capitalisme d'Etat apparaît, à tort ou à raison, comme la formule la plus apte à réduire la dépendance externe sans se couper du marché mondial ni tarir les apports financiers et technologiques des pays développés capitalistes. A ce trait caractéristique de l'évolution actuelle des pays en voie de développement se rattache le fait que les administrations ont mis au point toute une gamme d'instruments de contrôle de l'économie tandis que les instruments d'intervention habituels (fiscalité, prix, crédit, dépenses de l'Etat) étaient affinés. Citons à titre d'exemple : les codes des investissements, le contrôle des changes ou les quotas d'importations, les salaires minimum garantis et les conventions collectives, les codes du travail, les caisses de stabilisation, les sociétés d'aménagement régional, etc. A noter aussi que la politique du crédit est beaucoup plus efficace et sensible et, par là même, plus délicate à conduire, en économie en voie de développement qu'en pays industrialisé : en effet le système bancaire étant peu diversifié et assez centralisé, les mesures prises en matière de crédit ont des effets immédiats car directs et sans alternatives (comme il n'y a pas de marché financier, les banques ne peuvent que recourir au réescompte de la Banque centrale qui, ainsi, n'a guère de mal à faire appliquer ses directives).

Cette faible diversification, signe de fragilité en même temps que possibilité d'intervention efficace, voire brutale, caractérise aussi, bien souvent, les secteurs les plus importants de l'appareil industriel qui peuvent être constitués de quelques unités de production seulement, importantes certes et plus ou moins directement liées à des intérêts étrangers puissants mais qui peuvent être « suivies » (observées ? surveillées ? orientées ? contrôlées ? nationalisées ?...) une à une.

Une telle concentration des activités économiques en un nombre restreint d'unités ou d'institutions jouant un rôle moteur, facilite la prévision même si, dans un premier temps, elle ne favorise pas nécessairement l'intervention de l'Etat. Et la pratique de la prévision, en mettant en évidence les problèmes, suscite des moyens de contrôle nouveaux.

Il reste enfin à noter que la dépendance relative au financement des investissements publics peut être atténuée, si les priorités du Plan sont nettement affirmées et respectées, grâce à une programmation concertation avec les bailleurs de fonds, à la diversification de ces sources de financement et à la formule des financements conjoints (crédits extérieurs et budget de l'Etat). Tout ceci naturellement pour autant que l'endettement extérieur et les déficits budgétaires cumulés n'hypothèquent pas gravement la situation financière de la Nation et de l'Etat. A un horizon annuel, cette programmation attentive des financements diversifiés et conjoints des investissements publics est même un des éléments importants permettant de fonder des prévisions à court terme sur des bases relativement solides. Ces bases sont d'ailleurs modulables en fonctions de la conjoncture, par recours à des avances auprès de l'Institut d'Emission, généralement placé sous le contrôle direct de l'Etat, ou à des emprunts de court terme sur le marché international des capitaux, et éventuellement par un certain étalement dans le temps des réalisations.

En fin de compte, sans nier naturellement la dépendance structurelle des pays en voie de développement, sans vouloir non plus minimiser les contraintes qui limitent, même dans le cadre d'une politique annuelle, les possibilités d'intervention des Etats, contraintes au demeurant très variables selon les pays et selon les années et qui ne peuvent être appréciées que cas par cas, nous avons seulement voulu montrer qu'une certaine marge de manœuvre existe presque toujours et qu'il convient de l'utiliser à bon escient et de manière cohérente. Même s'il n'est possible de ne prendre que des mesures correctrices de déséquilibres imposés, encore faut-il les prendre dans le bon sens et apprécier l'ampleur des réajustements à opérer.

Non articulation de l'économie ?

Comme nous l'avons souligné précédemment, la monétarisation de l'économie, le développement rapide des moyens de communication et d'échanges, le renforcement de l'appareil institutionnel, la pola-

risation, la plupart du temps excessive, des flux d'hommes, de produits, de revenus et de capitaux vers quelques centres urbains et au profit de certaines catégories de population ont joué dans le sens de l'intégration interne des économies des pays en voie de développement. La question de savoir si cette intégration a signifié «extraversion» supplémentaire ou «auto-centrage», pour employer le jargon des théoriciens du développement, reste entr'ouverte et appelle des réponses différentes selon les pays et qui doivent être basées sur des analyses non seulement économiques mais aussi socio-politiques.

Cette multiplication de circuits et mécanismes intégrateurs, de liaisons économiques et financières, cette interdépendance accrue des entreprises, de l'Etat et de l'extérieur, cette sensibilité nouvelle des agents économiques à l'évolution des prix et des revenus justifient de plus en plus une analyse globale de l'économie. Nous verrons, dans la troisième partie de cet article, que cette analyse macroéconomique peut, dans un premier temps, se faire à trois niveaux: représentation des flux de produits, de revenus et de dépenses par grandes catégories de secteurs et d'agents, circuit des prix et des salaires, schéma financier. L'intégration de ces trois approches pose actuellement des problèmes techniques qui ne sont peut-être que le reflet d'une consolidation insuffisante de l'économie pour que les flux économiques, les prix et les comportements financiers réagissent avec évidence les uns sur les autres au niveau global.

Cependant, il convient de distinguer deux types de relations en chaîne. Un premier type concerne des relations technico-économiques ou institutionnelles, directes, simples, presque mécaniques. Dans les économies en voie de développement, par suite précisément de ce faible ajustement réciproque des structures et des comportements dont il vient d'être question, ce type de relation est important et assez facile à mettre en évidence et c'est pourquoi d'ailleurs ces économies passent pour des économies simples. Ainsi en est-il de la chaîne de relations entre: Production de base - Commerce extérieur - Finances publiques - Crédit - Avoirs extérieurs. De même la faible diversification de l'appareil industriel justifie le concept de filière qui sera présenté en annexe.

Un second type concerne les relations de comportement. Et cette

fois elles sont beaucoup plus incertaines, en tout cas bien plus mal connues, en pays en voie de développement qu'en pays développé, et ce pour des raisons fondamentales qu'il serait trop long d'exposer ici. Rappelons seulement que les pays en voie de développement se caractérisent très généralement par le fait qu'ils sont le lieu d'une confrontation de systèmes socio-économiques, dont le système capitaliste, obéissant à des logiques différentes. Cependant la dynamique sociale à l'œuvre dans les pays du Tiers-Monde fait émerger des comportements, fait naître des pressions qui, pour rester dans le cadre de notre propos technique, expliquent que l'on puisse ou doive progressivement prendre en compte de nouvelles relations de comportement (prix-pouvoir d'achat des paysans - salaires - consommation urbaine - exode rural - emploi). S'il est vrai que la macroéconomie se fonde sur des données qui sont la résultante de rapports de forces, alors il n'est pas étonnant que le besoin d'une analyse macroéconomique d'actualité se fasse de plus en plus sentir dans ces pays.

Il importe enfin de souligner que ce qui précède ne s'applique pas uniquement à une partie de l'économie qui serait le secteur moderne. L'échec de bien des projets de développement agricole, des études d'anthropologie économique de plus en plus nombreuses, le progrès de la réflexion théorique sur le développement se sont conjugués pour faire écarter cette vision dualiste et simpliste. Il est de plus en plus clair que l'évolution de l'agriculture vivrière et paysanne ne peut se comprendre sans référence à ce qui se passe dans le reste de l'économie, et réciproquement, et qu'il y a interdépendance forte même si elle se réalise à travers des processus économiques et sociaux beaucoup plus complexes qu'on ne l'imaginait, entre milieu rural, milieu urbain et économie mondiale.

Cette vision réaliste et, disons-le, plus politique des économies en développement met en évidence l'importance des variations de la répartition des revenus et de celles qu'elles induisent sur la demande, dans l'évolution de court-moyen terme de ces économies.

Naturellement les contraintes techniques qui pesaient sur l'élaboration d'instruments de prévisions se sont également desserrées grâce à la formation d'économistes et de statisticiens, grâce à l'expérience

acquise par les cadres de l'administration économique, au développement de l'appareil statistique, à l'amorce de séries de comptes nationaux et à la mise en place de systèmes informatiques pour la gestion de l'Etat, systèmes dont les sous-produits en informations économiques de base peuvent être considérables.

Quel aspect doit revêtir la prévision économique annuelle?

Les modifications objectives des économies en voie de développement et de leur environnement international ont ainsi créé la nécessité de prévoir à court terme. Les instruments statistiques, administratifs et politiques se sont développés parallèlement et doivent permettre d'élaborer concrètement cette prévision. Leur mise en œuvre dans ce but repose sur une idée simple: il est nécessaire pour les Gouvernements de disposer d'une vision macroéconomique des évolutions à court terme discutée collectivement dans l'administration.

Une vision macroéconomique...

Alors que l'on trouve dans les administrations de tous les pays du monde des spécialistes très compétents dans chaque domaine économique particulier, il est difficile de rencontrer des fonctionnaires ayant une perception, certes plus superficielle, mais totalement synthétique de l'économie tout entière: l'articulation entre les problèmes et objectifs mettant en relation des services différents n'est pas clairement perçue. Les querelles et cloisonnements entre départements qui en découlent sont arbitrés à partir des rapports de force et non selon les exigences de la cohérence globale de l'action économique de l'Etat. Ce besoin de cohérence est lié étroitement à l'existence d'interdépendances macroéconomiques.

Dans un pays où existe déjà un secteur industriel, une circulation monétaire, des échanges réguliers avec l'extérieur, chaque fraction de l'économie est en relation avec toutes les autres, à travers les circuits de formation des prix, des

revenus, du crédit, de la dépense budgétaire. Les effets indirects d'une action de l'Etat diffusent à travers tous les secteurs, touchent tous les agents; l'efficacité d'une mesure ne peut donc s'apprécier à partir des seuls effets directs; l'évolution d'une grandeur économique isolée ne peut se prévoir correctement sans envisager celle des autres; un tableau de bord qui présenterait des séries isolées, sans postuler de lien logique entre leurs fluctuations n'apporterait qu'une aide limitée à la décision.

Ainsi apparaissent certaines contraintes de la prévision à court terme.

Elle doit couvrir tous les agents économiques pour en décrire les interrelations; elle ne peut se limiter, comme c'est souvent le cas, à l'étude du secteur moderne monétisé. En voici un exemple emprunté au Sénégal: le prix des produits alimentaires importés (riz, sucre) joue un rôle dans le choix des petits agriculteurs entre culture de l'arachide ou culture pour l'auto-consommation. Ainsi le volume des exportations d'oléagineux est lié à ce prix et, pour être prévu, suppose la connaissance de la structure des dépenses en milieu rural. La description globale et cohérente de l'économie qui convient à l'objectif poursuivi, c'est donc la comptabilité nationale: si celle-ci n'existe pas encore ou si son cadre n'est pas adapté à l'étude de la politique économique, on utilisera les indicateurs conjoncturels comme palliatifs temporaires. Mais simultanément, les prévisionnistes devront promouvoir et orienter la confection des comptes nationaux.

Et avant même de disposer de cadres comptables adéquats (et, à plus forte raison, d'un modèle économétrique) il faut, pour pouvoir interpréter les observations connues, élaborer un schéma logique des principaux mécanismes économiques pertinents, c'est-à-dire ceux qui jouent à court terme un rôle important et sur lesquels la politique économique peut avoir une action efficace. Comme on le verra plus loin, ce schéma éclaire sur le cadre minimum de la prévision, sur les sources statistiques à exploiter et sur les études à entreprendre. Un tel schéma n'est pas à confondre avec un modèle économétrique: c'est plus simplement une représentation permettant d'identifier les relations entre les secteurs-clés de l'économie, les principaux flux financiers du secteur public et de l'extérieur.

...des évolutions à court terme...

L'horizon de la prévision découle de l'existence d'une Loi de Finances annuelle: il doit au minimum couvrir l'exécution de celle-ci. Mais, de plus, il est souhaitable que la prévision soit préalable aux travaux de préparation de cette Loi de Finances. On aboutit à un horizon de 12 à 18 mois. Cette amplitude est relativement favorable: elle est assez longue pour analyser à temps les phénomènes induits par l'investissement récent, assez courte pour permettre de traiter par extrapolation les modifications fondamentales de structures, en général assez étalées dans le temps. Par contre, on a souvent quelques difficultés à localiser la date optimale à laquelle doit être faite la prévision, car la position des campagnes agricoles par rapport à l'année budgétaire complique le problème. En réalité, le suivi de la conjoncture et de l'exécution des prévisions doit être permanent; et la sortie de prévisions détaillées doit se réaliser à intervalles d'environ un trimestre.

...discutée collectivement dans l'Administration

Il serait vain toutefois de croire que la connaissance des évolutions globales suffit à coordonner les décisions administratives. La synthèse qui importe véritablement n'est pas celle des chiffres, mais celle des décisions, et l'élaboration des chiffres fournit l'occasion de faire discuter de leurs objectifs, de leurs prévisions partielles, des problèmes qu'ils discernent, des mesures qu'ils préconisent, l'ensemble des responsables de la politique économique. Le rôle principal de la synthèse prévisionnelle à court terme est donc de fournir un cadre qui favorise le dialogue à échéance régulière des représentants des divers centres de décision. Et chacun sait combien les cloisonnements inhérents à toute institution et surtout les inévitables divergences d'appréciation politique rendent cette tâche ardue... L'équipe qui a cette responsabilité doit identifier progressivement les acteurs, les mécanismes, les services d'information déterminants, puis mobiliser l'information, la faire discuter, ainsi que la prévision et la politique qui en découlent. Son rôle est moins technique qu'administratif, voire politique: une juste conception de son statut

est préalable à la mise en place d'une organisation efficace.

L'élaboration de la prévision à court terme et des budgets économiques

Ce qui suit s'adresse principalement aux pays où l'on peut techniquement réaliser de vrais budgets économiques, c'est-à-dire des comptes nationaux pour le futur. Cependant les orientations proposées demeurent valables même lorsque, dans un premier temps, les prévisionnistes se contentent de tableaux de bord conjoncturels et de prévisions partielles en terme d'indicateurs non cohérents.

Les deux modes d'utilisation et les deux fonctions de la prévision à court terme

La préparation d'un ensemble de mesures de politique économique à court terme se conçoit dans deux circonstances. D'abord devant un choc brutal imposé à l'économie (augmentation du prix du pétrole par exemple) : le gouvernement prend alors de toute urgence des mesures destinées à agir immédiatement ; pour que ces mesures soient efficaces, il faut que les délais de réaction des circuits économiques et de l'administration soient très brefs ; les mesures de politique économique dont on dispose ont rarement ces propriétés.

Puis lors de l'acte principal de politique économique de tout gouvernement moderne, c'est-à-dire lors de la préparation du budget de l'Etat pour l'année à venir. Les services de l'administration tentent de préparer un ensemble de mesures conjoncturelles destinées à harmoniser les grandes décisions de l'Etat de caractère structurel, leurs conséquences immédiates sur l'économie et l'évolution économique du moment. On dispose dans ce cas d'un délai de réflexion et les décisions peuvent

être assez précoces pour avoir un impact réel sur l'année ultérieure : le lien entre l'exécution de la tranche annuelle du Plan et la conjoncture peut être ainsi assuré. C'est ce deuxième mode d'utilisation de la prévision qui rend possible la pratique du premier. En effet, l'élaboration systématique de prévisions à court terme dans le cadre de la routine de la préparation de la Loi de Finances assure la mise en place et la permanence des moyens en hommes, en informations, en savoir-faire, nécessaires pour faire face rapidement aux accidents de la conjoncture. A cet égard, les expériences de groupes ad hoc réunis exceptionnellement à l'occasion d'une crise brutale sont en général très négatives. Faute de former une équipe unie par le partage d'une même méthode de travail, et par la confrontation des points de vue, les membres de ces groupes n'arrivent même pas à s'accorder rapidement pour circonscrire les problèmes posés. On en conclut que l'efficacité de la prévision repose principalement sur la continuité des organismes et des procédures qui doivent la sécréter.

Cet accent mis sur l'exigence d'une prévision à court terme propre à répondre aux chocs économiques brutaux ne doit pas faire oublier qu'elle remplit (ou devrait remplir) deux fonctions : permettre, on vient de le dire, la réalisation des équilibres de court-terme et assurer le suivi de l'exécution du Plan de développement, et son articulation avec la Loi de Finances, qui peut être conçue, à la limite, comme la tranche annuelle d'exécution du Plan.

A cet égard, il importe de préciser quels doivent être les rapports entre prévision à court terme et planification. Dans une prévision à court terme, et même dans un budget économique assez détaillé, les objectifs du Plan de développement n'apparaissent que de fa-

çon résumée. Certaines options à moyen terme, certains changements de structure, ne se traduisent pas à travers les chiffres ; le souci de décrire la fluctuation conjoncturelle ne permet pas de traiter explicitement tous les aspects structurels. Les planificateurs sont alors portés à proposer un type de budget économique normatif, adapté à leurs objectifs, à leurs nomenclatures, et qui ne satisfera pas le responsable de l'équilibre à court terme.

En fait, et c'est plus grave, les planificateurs ressentent souvent le budget économique traditionnel comme dangereux. Dans un pays sous-développé où le Plan n'existe encore qu'à l'état de procédure parcellaire mettant bout à bout des projets ponctuels, la cohérence entre ceux-ci n'est jamais totalement assurée. La création d'une cellule administrative chargée d'élaborer des prévisions puis des recommandations de politique économique pour le court-terme peut apparaître alors comme un danger pour le Plan. En effet, l'urgence des problèmes posés dans le court terme (hausse des prix, déséquilibre budgétaire, etc.) motive très fortement le responsable politique, c'est-à-dire le Ministre des Finances, en faveur de la prééminence de mesures à caractère conjoncturel.

Par ailleurs, ces mesures peuvent être élaborées au prix d'un coût technique assez faible en utilisant l'appareil statistique préexistant. Le danger est alors que ces actions très cohérentes, techniquement bien argumentées, s'attaquant aux problèmes immédiats posés par l'économie, ne concurrencent fortement les recommandations du planificateur dont les objectifs de développement sont lointains, assez flous, peu contraignants en apparence, et dont l'élaboration nécessite des moyens très lourds en personnel qualifié.

L'opposition entre politiques à court terme et à moyen terme existe bien, et ceci dans toutes les économies, développées ou non. Elle se traduit souvent par des luttes politiques entre Ministre du Plan et Ministre des Finances. Les techniciens de la Prévision, de court et de moyen terme, ont toutefois la possibilité de diminuer cette contradiction. En effet, sans interférer avec le jeu normal de la prise de décision politique, ils peuvent rendre celle-ci globalement meilleure en rendant plus clair le dialogue des deux centres de décision en cause.

D'une part, ils peuvent rappeler l'intérêt commun d'une politique adaptée à la fois aux besoins de la régulation et de la croissance et ne sacrifiant pas systématiquement l'un des points de vue : les échéances du moyen terme, trop longtemps repoussées, se traduiront un jour ou l'autre par des problèmes économiques et sociaux de très court terme ; inversement, si le Plan fait évoluer les structures rapidement, sans souci des équilibres budgétaire, extérieur, démographique, de l'offre et de la demande, tôt ou tard l'inflation et le manque de devises viendront entraver complètement la mise en œuvre des grands projets : le Plan sera alors relégué au fond d'un tiroir pour quelques années...

D'autre part, les techniciens peuvent et doivent en permanence tenter d'adapter leurs instruments aux nécessités conjointes des deux partenaires. Le budget économique, dans cet esprit, doit servir à la régulation conjoncturelle, mais aussi au contrôle de l'exécution du Plan. Parmi les données de la projection et les contraintes que l'on s'impose, figure l'état d'avancement des projets d'investissement. La prévision à court terme incite à suivre correctement, sans interruption, les projets et leurs effets ; elle en assure une cohérence dans l'immédiat qui est extrêmement précieuse.

Ainsi conçue, l'utilisation de la prévision à court terme, loin d'entraver l'application du Plan, est en fait la bonne façon de l'assurer. Le dialogue permanent que crée le budget économique entre les responsables de la politique économique est le seul moyen de permettre au planificateur de faire valoir ses arguments au moment même et au lieu où sont prises les décisions de financement. Sinon, dans la lutte stérile qui oppose parfois le Plan aux Finances lors-

que ce dialogue est entravé, c'est toujours ce dernier Ministère qui finit par avoir gain de cause, tant l'urgence des difficultés d'aujourd'hui prévaut sur la vision des problèmes du surlendemain.

Dans la double fonction qu'assure le budget économique (lorsque les responsables en sont tombés d'accord), on peut donc appliquer les principes suivants : la prévision à court terme vise à prévoir les fluctuations conjoncturelles et les déséquilibres non structurels ; elle propose des mesures de rééquilibrage ; elle mesure par ailleurs la compatibilité entre la politique à court terme et l'exécution du Plan de développement ; elle repère les effets à court terme des réformes structurelles envisagées. Mais l'évaluation des moyens (financiers, en particulier) à mettre en œuvre pour la poursuite des objectifs à moyen terme est de la responsabilité du Ministère du Plan ; élaborer un budget économique, ce n'est pas faire une prévision budgétaire pluriannuelle ou le calendrier des projets d'investissements.

Il apparaît, au terme de ces diverses observations, que les problèmes de procédure, d'organisation, de dialogue sont au cœur de notre sujet.

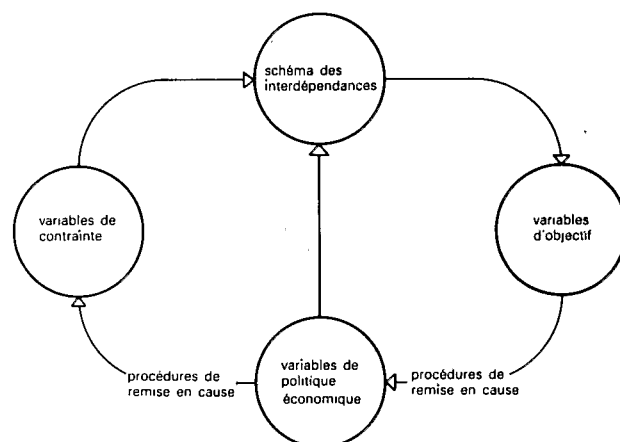
La procédure

La prévision économique opérationnelle s'apparente à une étude de système. Il s'agit de choisir les variables pertinentes pour traiter le problème et d'établir les relations réciproques qui les unissent. La suite des opérations : recherche d'information sur le passé, élaboration des prévisions, choix économiques, doit se dérouler suivant

un ordre logique très précis. Bien que différentes de pays à pays suivant leur structure économique, politique, administrative, suivant aussi le degré d'information statistique, les procédures utilisées s'organisent toutes, pour l'essentiel, suivant un schéma identique en deux phases.

La première phase comprend trois étapes. Dans un premier temps, l'administration recense les contraintes imposées par le contexte extérieur (pluviométrie, conjoncture internationale, cours des marchés mondiaux) et celles qu'elle s'impose à elle-même, en application du Plan et d'objectifs à moyen terme (programme d'investissements, orientation des revenus, réformes fiscales, etc.). Les premières contraintes ne peuvent pas être tournées, quant aux secondes, il s'agit justement de trouver les mesures qui en rendront possible le respect. Dans la deuxième étape, on recense les moyens de politique conjoncturelle efficaces dans le délai retenu (niveau et répartition des dépenses budgétaires, pression fiscale, taux de salaires, etc.) et on les fixe à un niveau vraisemblable, de façon encore discrétionnaire. On a défini ainsi une politique conjoncturelle de référence, qu'on remettra en cause ultérieurement. On essaye enfin de prévoir au mieux et à l'aide d'un modèle ou d'un schéma logique de l'économie au niveau national les conséquences croisées des contraintes et de ces mesures sur le développement, compte tenu de toute l'information conjoncturelle disponible. On conçoit aisément que certains des résultats puissent apparaître comme intolérables du point de vue du court terme (envolée des prix intérieurs, chômage excessif, dégradation rapide de l'équilibre budgétaire ou de la balance des paiements, etc.). Cela se traduira dans l'étude prévisionnelle par des niveaux inacceptables pour un certain nombre de variables-tests.

Graphique 1



Dans la deuxième phase, en réaction à cet état de choses, les responsables de la politique conjoncturelle doivent modifier les mesures de la prévision initiale pour les adapter aux problèmes qu'on a fait apparaître, c'est-à-dire pour obtenir des valeurs acceptables pour les variables-tests. Si les instruments dont on dispose sont suffisamment souples et nombreux, il sera possible d'atteindre tous les objectifs fixés au départ. Sinon il faudra arbitrer entre ceux-ci et le souci de régulation à court terme.

Il est clair qu'il n'existe pas de solution optimale entre les divers choix :

les grandeurs en jeu sont affectées d'incertitudes qu'il est impossible d'évaluer objectivement;

les variables-tests peuvent très bien être en partie contradictoires;

les objectifs et contraintes politiques sont à la fois confus et dissemblables suivant les responsables interrogés.

Il s'agit donc bien d'élaborer un compromis technique et politique acceptable tant pour les estimations que pour les mesures économiques. Seule la discussion collective peut résoudre ce genre de difficulté; elle doit être extrêmement organisée et s'inscrire dans un processus itératif de dialogues successifs, permettant de rapprocher les estimations et de réduire les divergences d'appréciation.

La première phase de cette procédure, alourdie par la collecte de l'information sur les contraintes, les objectifs, le contexte conjoncturel, est assez longue: elle met en jeu la coopération d'une large partie de l'administration, souvent engagée au même moment dans l'élaboration de la Loi de Finances. La deuxième phase, par contre, est plus légère, très centralisée, et met rapidement à la disposition des responsables les éléments objectifs nécessaires à la préparation des arbitrages économiques globaux.

Le schéma logique

Ce schéma a pour but de repérer les interactions principales dans le court terme, afin de rejeter les éléments accessoires et non pertinents. C'est donc un schéma de synthèse. Il remplit quatre fonctions: décrire les mécanismes générateurs de déséquilibres à court terme, repérer les variables qui caractérisent et mesurent ces déséquilibres; repérer les moyens d'action et la marge de manœuvre du gouvernement pour réduire les difficultés; repérer les circuits d'information à utiliser ou à créer pour les besoins de la prévision.

Les schémas de court terme utilisés dans les pays industriels dérivent en général du modèle keynésien: la production dépend de la demande qui en fixe le niveau. Parfois, les économistes cherchent à retrouver ce schéma dans les pays sous-développés, alors qu'il est manifestement incorrect; la production agricole, très importante dans ces pays, est liée dans le court terme aux conditions climatiques; la production minière est liée aux possibilités d'extraction et de transport (pour les produits qui s'exportent sans difficulté); c'est l'offre et non la demande qui régit la production effective. En sens inverse, on rencontre parfois une sous-estimation du lien revenus-demande-production. Le secteur artisanal, la petite industrie ont une activité qui dépend de la demande, et ce fait est souvent négligé. Le manque de statistiques en est parfois la cause: ces secteurs sont les plus mal connus. Toutefois cette dépendance peut s'observer clairement lors des fluctuations brutales des revenus; ainsi la chute de la production agricole en Tunisie pendant les inondations de 1969, ou au Sénégal pendant la sécheresse de 1972, laisse sa trace sur l'évolution de la production de la petite industrie, malgré la mauvaise qualité des chiffres retraçant son activité. Ces périodes exceptionnelles permettent de repérer les relations entre les deux grands types de secteurs économiques: ceux où l'offre limite la production, ceux où la production est limitée par la demande. Le découpage en deux secteurs ou plus précisément en deux filières (voir l'annexe, page 51) est à la base du schéma logique.

Une deuxième caractéristique du schéma doit être de mettre en évi-

Les variables décisionnelles

A titre d'exemple, on cite ici les variables relatives à chaque étape de la procédure et proposées dans le cas de l'économie sénégalaise.

Variables pour la première étape

Contraintes de situation initiale: pluviométrie (arachides) capacité de transport des phosphates capacité de mise en œuvre des nouveaux investissements (dans l'hypothèse d'un développement rapide de ceux-ci dans les années à venir).

Contraintes extérieures: conjoncture internationale (demande des principaux pays clients) cours mondial des oléagineux prix du pétrole brut prix des principaux produits importés: riz, sucre, équipements... aide extérieure: subventions et prêts publics affectés à des projets précis et effectivement mobilisables entrée des capitaux privés.

Objectifs à moyen terme: exécution de grands projets réformes de structure.

Variables pour la deuxième étape:

les instruments de la politique conjoncturelle:

Dépenses du budget: consommation de l'Etat investissements non prioritaires de l'Etat salaires des fonctionnaires.

Recettes budgétaires:

droits de douane assiettes fiscales taux d'imposition.

Politique du crédit: montants, taux, conditions.

Autres instruments:

fixation du prix versé aux producteurs d'arachides fixation du prélèvement de la Caisse de Péréquation et de Stabilisation des prix fixation des prix de certains produits subventionnés (riz, sucre, huile) fixation des taux de salaires du secteur privé fixation des tarifs publics.

Variables-tests: troisième étape.

C'est à l'autorité politique de fixer la nature, le niveau et la hiérarchie de ces variables-tests. On y trouvera, par exemple: les avoirs extérieurs le déficit ou l'excédent budgétaire la pression fiscale le montant ou la charge de la dette publique, intérieure et extérieure l'emploi l'activité du secteur industriel les prix le pouvoir d'achat des ménages ou de certaines catégories sociales.

dence les liens de l'économie nationale avec l'extérieur. La dépendance considérable des pays du Tiers-Monde vis-à-vis des autres pays est en effet la principale cause des déséquilibres conjoncturels que l'on veut étudier. Ici, la méthode visera à séparer produits exportés, produits à usage intérieur; mais ce découpage renvoie à peu près au découpage précédent; par exemple au Sénégal les phosphates, les produits de la pêche et les arachides forment la majeure partie des exportations et ont une production limitée par l'offre.

Toujours avec l'idée de montrer le rôle de l'extérieur, il faut tenter d'isoler les entreprises étrangères, caractérisées par leur production, les revenus qu'elles versent sur place, ceux qu'elles rapatrient. Ici encore le découpage sera voisin de ceux déjà proposés: ces compagnies forment l'essentiel (ou la totalité) du secteur industriel moderne; ce sont elles qui traitent et exportent les grandes matières premières; enfin, comme elles procurent à l'Etat une grande partie de ses ressources, celui-ci les contrôle d'assez près et dispose d'informations détaillées (mais pas nécessairement fiables...) sur ce secteur fondamental de l'économie.

Le schéma utilisé devra, pour être pédagogique et utile, ne pas croiser les divers découpages et simplifier énergiquement la réalité.

Voici en exemple le schéma retenu pour un pays d'Amérique du Sud après la première semaine d'une mission exploratoire. C'est ce schéma qui, présenté avec prudence comme une ébauche à discuter et à compléter, a permis d'entamer un dialogue avec les techniciens nationaux. Le commentaire de présentation a porté sur les points qui suivent.

Le tableau production-revenu demandé

Une présentation réaliste de la production devrait peut-être la décomposer en cinq filières:

production agricole destinée à l'exportation;
production agricole destinée au marché intérieur;

production de pétrole brut;
production du secteur public;
autres productions.

Pour simplifier, on a regroupé ensemble les deux premières filières, ainsi que les deux dernières. On a ainsi (graphique 2, planche 1): la filière « Produits agricoles » où la production effective est entièrement liée à l'offre; la filière « Pétrole brut » où la production dépend du marché mondial; la filière « Autres produits » qui alimente principalement le marché intérieur.

Le niveau de la production en volume de chaque filière entraîne des consommations intermédiaires de produits importés. Par ailleurs, compte tenu des prix de vente (intérieurs ou extérieurs) de cette production et du prix des biens de consommation intermédiaire importés, on en arrive à définir le produit intérieur brut au prix du marché, c'est-à-dire le revenu à répartir entre entreprises, ménages, secteur public. Cette répartition des

revenus peut s'analyser en deux étapes: répartition primaire liée à l'activité productive et répartition secondaire liée principalement à la redistribution par l'Etat.

La planche 2 met en évidence les principales ressources et les emplois du secteur public. Celui-ci après avoir déterminé sa consommation, choisit le niveau de ses investissements en fonction de sa politique d'équilibre budgétaire et de ses possibilités d'endettement; les ménages, eux, choisissent un niveau de consommation et, enfin, les entreprises privées investissent. Le total de la demande intérieure ainsi regroupée (planche 3) doit alors être divisé entre la partie qui s'adresse à l'importation, celle qui s'adresse à la filière « Autres produits » et enfin la demande de produits agricoles. L'ajustement offre-demande sur ces produits se fera par les prix, l'offre étant peu élastique.

Le schéma invite à regrouper certaines statistiques dans un cadre d'analyse cohérent car, pratique-

Graphique 2: Schéma logique d'un pays sud-américain

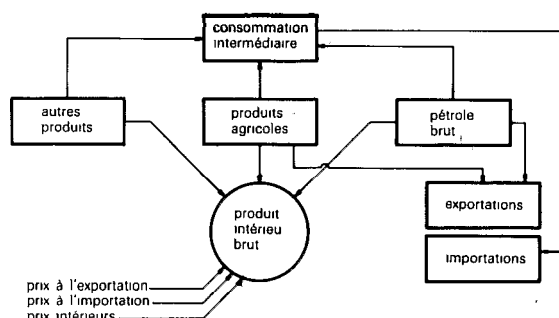


Planche 1

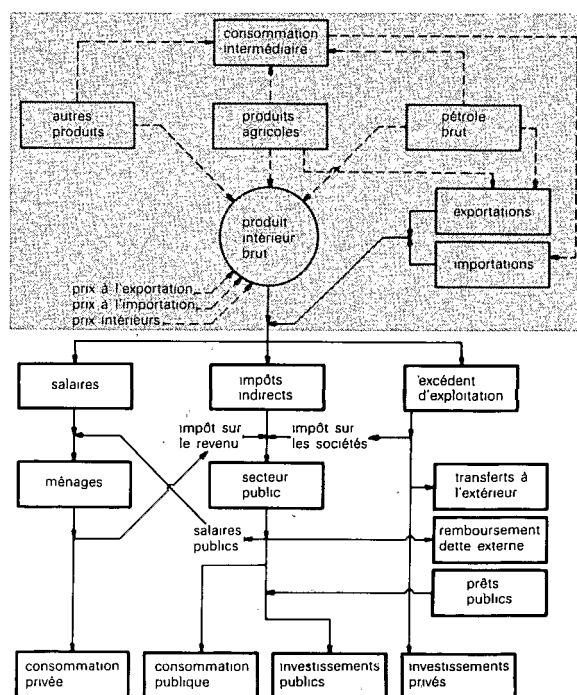


Planche 2

ment, il définit en partie le cadre de comptabilité nationale souhaitable et conduit à entreprendre certaines études; par exemple, on peut étudier les consommations intermédiaires de chaque filière ou les importations liées à chaque élément de la demande intérieure; un découpage des entreprises en fait mieux connaître les revenus allant principalement à la consommation. Le rôle central du secteur public apparaît clairement (planche 4).

Pour les besoins de la prévision, le schéma montre la nécessité de collecter de l'information auprès d'organismes internationaux sur les variables exogènes telles que : perspective des prix mondiaux, de la demande des pays industriels, des possibilités de prêts extérieurs, des stratégies d'investissement des firmes étrangères. Il montre également que les soldes du commerce extérieur, de la balance des paiements et du budget du secteur public sont dépendants de l'ensemble de l'activité économique et ne peuvent être prévus de façon isolée. Il montre enfin que toute mesure de politique économique prise dans un secteur particulier de l'économie (impôts, salaires publics, etc.) aura des répercussions dans l'ensemble du système.

Enfin, il faut noter que l'interaction entre le système financier et le reste de l'économie est presque totalement ignorée dans ce premier schéma, faute de données. Pour compléter ce point fondamental, il paraît nécessaire de mieux isoler l'origine de l'épargne intérieure, d'étudier la nature des détenteurs d'actifs (de monnaie en particulier) et de lier les investissements privés à la masse des crédits reçus. Faute de quoi la politique monétaire risque d'ignorer complètement ses effets sur l'activité, les prix, le solde extérieur.

Toutes les remarques préalables sont évidemment valables pour la deuxième partie du schéma, relative aux prix.

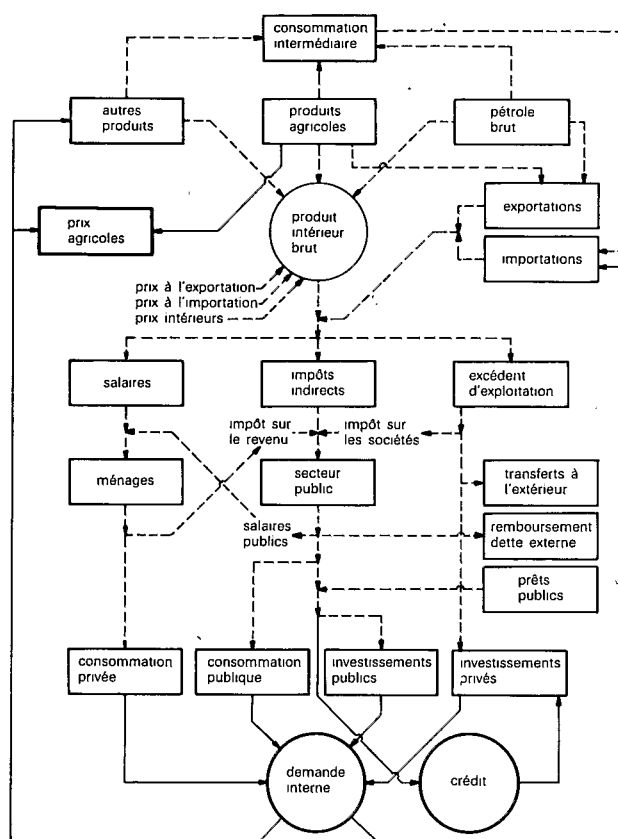
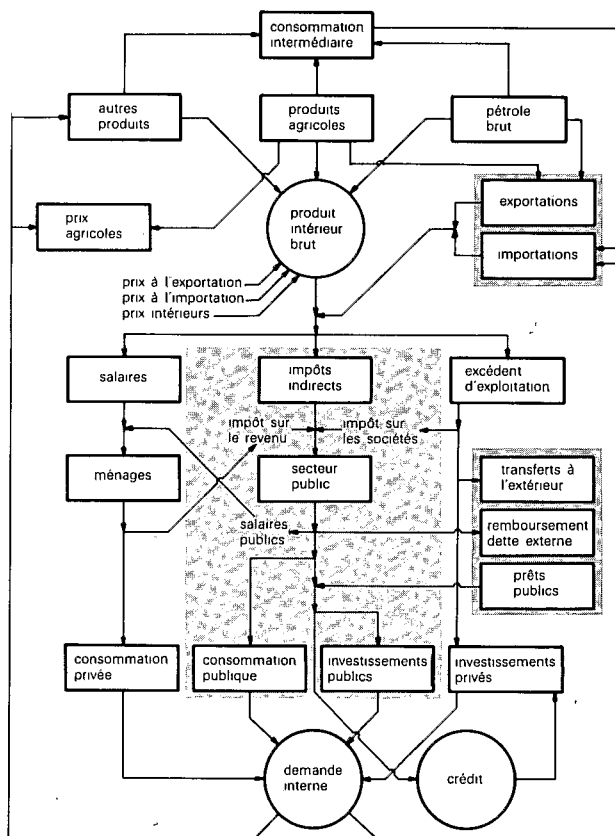


Planche 3



legende

secteur public

élément de la balance des paiements

Planche 4

Le schéma de formation des prix

On décomposera maintenant la production en trois filières : les produits exportés, les produits agricoles consommés à l'intérieur, les autres produits supposés être principalement industriels. On a négligé les services du secteur public, qui ne se présentent pas sur un marché (graphique 3).

Les prix des produits agricoles (planche 1) sont surtout fonction de la confrontation de l'offre en volume et de la demande en valeur et donc, dans le court terme, susceptibles d'être contrôlés par une politique d'importations alimentaires. Il n'a pas été possible, à cette étape du travail, d'examiner les marges commerciales susceptibles d'introduire des effets plus complexes.

Le poste « Produits industriels » (planche 2) regroupe en fait les autres produits alimentant la demande intérieure.

Le schéma, ici, ne résulte pas d'une étude précise, mais se présente plutôt comme une hypothèse de travail à vérifier et, en tout cas, comme susceptible d'alimenter la réflexion des responsables politiques. L'hypothèse centrale est que le niveau des prix se fixe de façon à assurer aux entreprises un taux de marge (résultat brut d'exploitation sur ventes) suffisant.

Les charges d'exploitation sont : les impôts indirects, la consommation intermédiaire et les salaires, ces derniers étant déterminés par le volume de production, la productivité, le salaire par tête.

L'étude du schéma montre alors que, compte tenu de l'équilibre entre l'offre et la demande des produits industriels, la connaissance de la productivité et du taux de marge permet de calculer le prix, le volume et la valeur de la production de cette dernière filière.

Interaction entre prix industriels et prix agricoles (planche 3) : les salaires par tête sont eux-mêmes liés aux prix à la consommation, qui résultent des prix agricoles et industriels. On peut admettre que leur pouvoir d'achat, au moins en moyenne période, sont sensiblement constants dans le secteur industriel.

Pour compléter ce schéma, il faut (planche 4) y inclure le prix des produits exportés et calculer à partir des revenus dégagés la demande intérieure (graphique 2).

Graphique 3 : Schéma logique de formation des prix

Planche 2

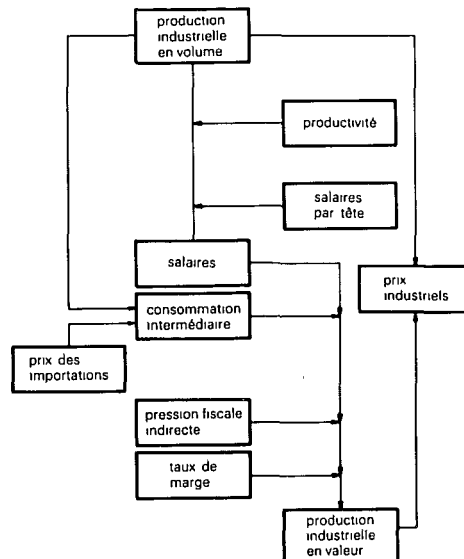


Planche 1

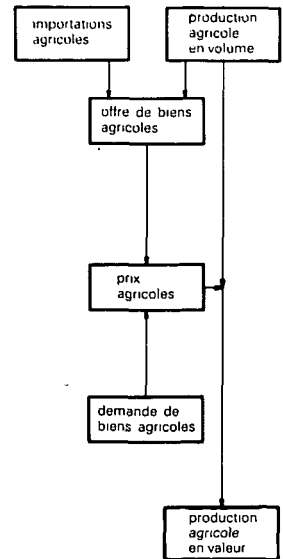


Planche 3

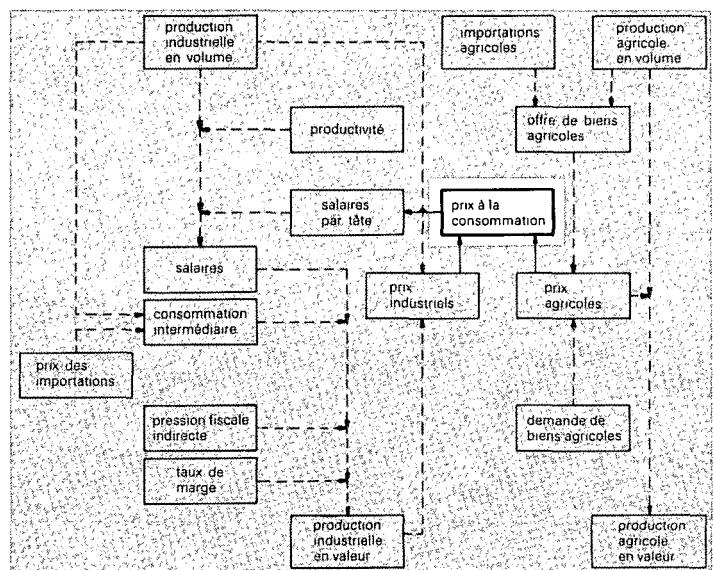
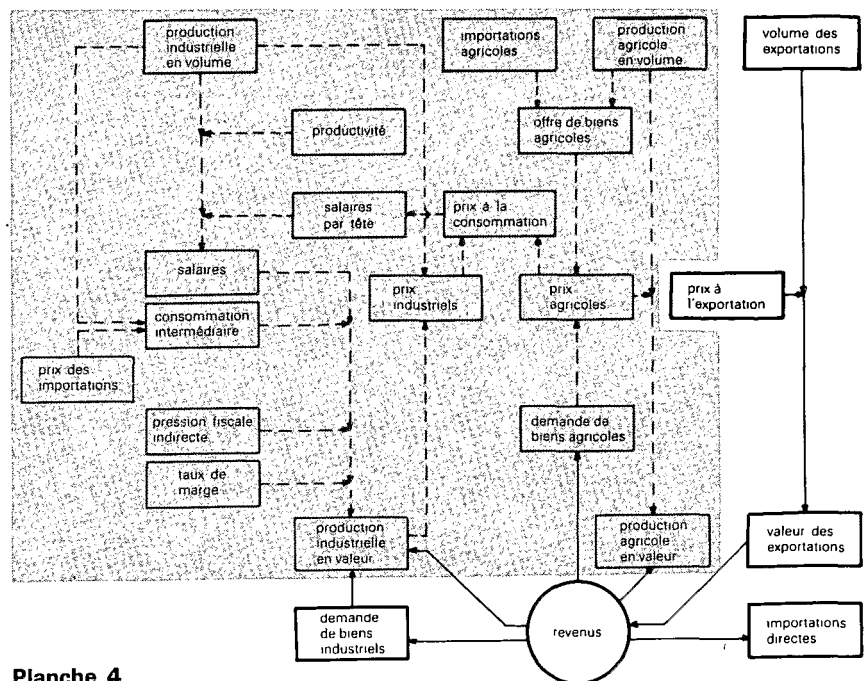


Planche 4



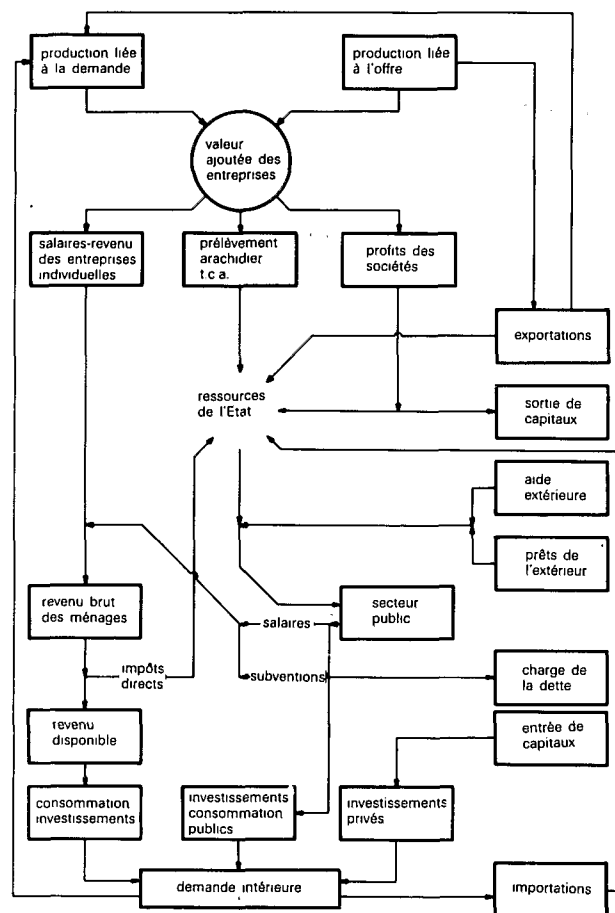
Ces schémas posent, on l'a vu, de nombreuses questions :
Quelles sont les variables qui intéressent le gouvernement ?

Quels instruments sont à sa disposition ? Peut-il élargir la gamme de ses moyens d'intervention ?
Quelles statistiques sont nécessaires pour faire des projections ?

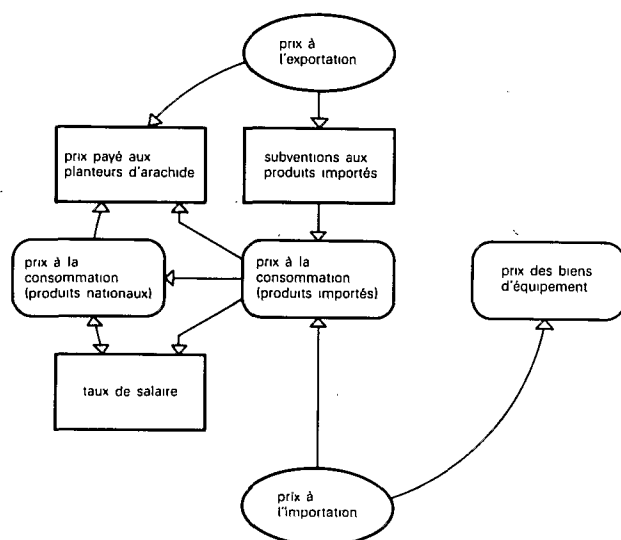
Quelles études entamer pour combler les lacunes les plus évidentes de la compréhension du système économique ?

A titre d'exemple, on donne ci-dessous une liste des principales informations qui semblent nécessaires pour faire une projection dans le cas du Sénégal.

Graphique 4:
Schéma
logique
du Sénégal



Graphique 5



Problèmes de chiffrement

Il n'est pas nécessaire de disposer de tout l'arsenal d'informations, de statistiques, de méthodes de projection que l'on rencontre dans les pays ayant une longue tradition de prévision économique pour réaliser des investigations quantitatives sur l'avenir. La plupart du temps il est possible, en effet, d'arriver à des résultats intéressants avec des instruments techniques encore élémentaires en s'appuyant sur une bonne connaissance expérimentale des rythmes et des réactions de l'économie et sur une perception, même assez fruste, des interdépendances de type macro-économique.

C'est précisément grâce à cette démarche pragmatique que seront mis progressivement en lumière les besoins prioritaires en matière d'informations statistiques et les adaptations nécessaires de la comptabilité nationale. A terme, on peut se fixer comme objectif de disposer progressivement : d'indicateurs conjoncturels permettant de décrire très précisément le point de départ de la prévision, étant entendu que ce point de départ doit être aussi rapproché que possible du moment où est effectuée la prévision ; de séries homogènes, fiables et assez longues de Comptes Nationaux (dont les cadres comptables et nomenclatures soient adaptés aux caractéristiques spécifiques du pays) ; d'un modèle explicite de fonctionnement conjoncturel de l'économie.

Sur ce dernier point, il faut se garder du travers qui consiste à construire un modèle très tôt, alors même que l'on ne connaît pas suffi-

Exemple du Sénégal : données nécessaires pour faire une projection vers le mois de novembre

Données	Origine
SUR L'ANNEE EN COURS	
Arachides :	
Production d'arachides	Oncad
Production d'huiles et tourteaux	Oncad
Prix producteurs arachides	Oncad
Cours mondiaux graines, huiles, tourteaux	Comité de cotation
Prix de vente de l'Office national de coopération et assistance pour le développement (Oncad)	Oncad
Semences stockées par l'Oncad	Oncad
Prix de la graine aux frontières	Oncad
Endettement pour les semences	Oncad
Ventes sur le marché intérieur	Huiliers
Ventes à l'export, prix et quantité	Huiliers - Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (Bceao) - Douanes
Prélèvement de la caisse de stabilisation	Caisse de stabilisation
Subventions affectées par produits	Caisse de stabilisation
Recettes fiscales et parafiscales par oléagineux	Ministère des Finances
Phosphates	
Production (prix, quantité)	
Exportation (prix, quantité)	
Ventes intérieures	
Nature des goulots	Régie des chemins de fer
Recettes fiscales	Ministère des Finances
Autres produits agricoles	
Tonnage, prix de la pêche	Direction des pêches
Evolution de l'armement	Direction des pêches
Autres produits : ventes	
Indice de la production industrielle	Direction de la statistique
Données diverses sur l'activité, les investissements	Bceao - Plan - Douanes
Indices des prix intérieurs (dont produits de première nécessité)	Direction de la statistique
Prix des produits importés	Direction des douanes
Prix des produits exportés	Direction des douanes
Analyse des imports et exportations par produits, par pays	
Analyse des recettes fiscales liées au commerce extérieur	Douanes - Finances
Analyse des dépenses de l'Etat	Ministère des Finances
Déficits des Etablissements administratifs	Ministère des Finances
Recettes fiscales + rôles émis	Finances - Bceao
Dette de l'Etat détaillée	Finances - Bceao
Dette extérieure détaillée	Finances - Bceao - Plan
Echéances de remboursement	Finances - Bceao - Plan
Etat d'avancement des projets	
Tendances de la consommation intérieure à partir des Ca mensuels	Bceao
à partir des importations	Direction des douanes
Aide extérieure	Finances - Plan - Bceao
Mouvements de capitaux	Bceao
crédits (surtout d'investissement)	Bceao - Banque Nat. Dév. du Sénégal (Bnds)
POUR L'ANNEE A VENIR	
Exécution du budget au 1er semestre	Finances - Plan - Bceao
Données climatiques	Huiliers - Oncad - Institut de Recherches pour les Huiles et Oléagineux (Irho) - Agriculture
Prévisions de récolte	Huiliers - Oncad - Agriculture
Evolution prévisible des cours mondiaux	Huiliers - Ocde - Comité de cotation
Conjoncture internationale	Bceao - Ocde
Production de phosphates, développement de l'armement, nature des semis et surfaces, développement des projets, financements à venir	Plan - Bceao - Finances
Réformes fiscales (et autres) prévues	Finances
Projection de balance des paiements	Bceao

samment les réactions de l'économie nationale par une expérience directe, et que les séries statistiques sont encore de trop mauvaise qualité. Non seulement ce travail sera stérile, mais il risque en plus de discréditer pour longtemps tout travail sérieux de prévision.

Ainsi, si on ne dispose pas d'un modèle complet, c'est-à-dire d'un système dynamique de relations détaillées entre variables économiques, on travaille sur des relations partielles entre quelques grandeurs et l'on s'appuie sur les tendances des indicateurs conjoncturels pour extrapoler quelques données globales de la comptabilité nationale. On s'attache alors à vérifier que les principaux équilibres macroéconomiques sont respectés à l'horizon de la prévision.

Naturellement, on raisonne au départ sur des ordres de grandeur vraisemblables, l'essentiel étant de faire apparaître les principaux problèmes de la conjoncture. Cette exploration de l'année à venir étant faite, il faut identifier les indicateurs qu'il convient de surveiller pour s'assurer que l'évolution de l'économie ne s'écarte dangereusement des prévisions et, plus fondamentalement, que les solutions mises en œuvre pour résoudre les problèmes identifiés se révèlent acceptables.

Si on ne dispose pas de séries de comptes nationaux suffisamment longues, homogènes, fiables et récentes pour identifier des relations partielles et d'actualité et pour rattacher des indicateurs conjoncturels à des grandeurs mesurées par la comptabilité nationale, il ne sera pas possible d'élaborer une prévision totalement cohérente c'est-à-dire un tableau économique d'ensemble complet. On se contentera alors d'un tableau de bord regroupant les principales grandeurs économiques, quitte à raisonner sur des indicateurs conjoncturels partiels et à en fournir des extrapolations simples et raisonnables.

Bien entendu, la structure de ce tableau de bord devra être aussi représentative que possible du schéma logique de l'économie dont il a été question précédemment. Ceci n'est évidemment qu'une solution d'attente et il faut pousser énergiquement à la mise en place d'une comptabilité nationale adaptée aux structures et aux principaux problèmes de l'économie qui constitue réellement le cadre de regroupement, d'orientation et de

coordination du système d'information. Ces améliorations du cadre de la comptabilité nationale doivent simultanément s'appuyer sur des études, recensements, enquêtes, sondages destinés à identifier et à quantifier les variables structurelles dont la connaissance est nécessaire à la politique économique : structure de la consommation, du système financier, etc. Ici

encore, ce sont les besoins de la politique économique qui donnent le degré de priorité des travaux à entreprendre.

L'analyse schématique d'une économie et sa traduction sous forme de cadres comptables adaptés aux besoins de la politique de l'Etat forment un ensemble de problèmes difficiles, et dont la solution ne

peut apparaître que progressivement. Mais il est frappant de constater qu'ils émergent à peu près dans les mêmes termes dans des pays de plus en plus nombreux et très différents : il serait utile de réfléchir sur les moyens propres à assurer un échange d'expériences entre ces pays et à dégager une méthode adaptée à la solution de ces problèmes nouveaux.

Les premières étapes de l'organisation de la prévision annuelle

Si la nécessité de faire quelque chose pour améliorer la prise de décision dans le cadre d'une politique de court terme est de plus en plus ressentie par les responsables de l'économie des Pvd, la nature de ce qu'il faut faire ou de ce qui peut être fait n'est pas pour autant évidente car les objectifs et les moyens de la politique économique ne sont pas définis précisément. Ainsi, la nature des grandeurs à étudier est imprécise : s'agit-il des agrégats de la comptabilité nationale, des indicateurs conjoncturels, d'éléments comptables caractérisant la gestion publique ? Ces grandeurs doivent-elles, par ailleurs, se limiter à quelques agrégats ou s'étendre à la liste d'exécution des grands projets, à un budget économique complet, à une programmation budgétaire pluri-annuelle, voire à la description d'un plan annuel opératif ou à la tranche annuelle d'exécution du Plan ? Lors même que l'on a répondu à ces questions, l'administration ne dispose pas au départ d'une connaissance concrète des principaux mécanismes économiques qui jouent à court terme et l'interprétation d'un tableau de bord, voire même sa construction, est donc très difficile.

Mises au point préalables et évaluation des possibilités techniques

Définir le cadre et limiter le champ de la prévision sera donc la première opération à réaliser. Elle devra s'appuyer sur un effort important pour définir avec les responsables politiques ce qu'ils peuvent concrètement espérer des travaux techniques. Ces discussions préalables ont lieu non seulement avec des responsables politiques, mais aussi avec des techniciens, des membres de l'administration,

de la Banque Centrale, etc. Pour faire apparaître les difficultés posées par la création d'un nouvel outil ou pour introduire la notion essentielle de l'interdépendance macroéconomique des évolutions de court terme, il est intéressant de s'appuyer sur une vision globale des problèmes à travers la présentation d'un schéma synthétique des circuits économiques et des sources d'information. Ce schéma logique, dont nous avons déjà présenté deux exemples, peut être esquissé en quelques jours, au moins sous une forme très élémentaire.

Présenté comme support à la réflexion, il oblige, par les erreurs mêmes qu'il comporte initialement, les membres de l'administration et les responsables de l'économie à présenter leur avis sur les objectifs que poursuit le gouvernement, les moyens dont il dispose, les mécanismes économiques fondamentaux. Lorsqu'à l'aide du schéma logique le prévisionniste a réussi à préciser la façon dont il envisage le contenu de la prévision à court terme, il va se heurter à une conviction différente : celle des planificateurs, qu'il devra persuader de l'intérêt de son apport. Sans nier l'existence des contradictions entre politiques à court terme et moyen terme, il devra montrer qu'il est de l'intérêt de tous de clarifier le dialogue, d'adapter les instruments aux nécessités conjointes des deux partenaires et finalement de délimiter aussi exactement que possible le champ véritable de l'inéluctable compromis politique. Si ces arguments ont fait tomber les réticences de ses interlocuteurs du Plan, le prévisionniste pourra ébaucher avec eux les principes d'organisation permettant une collaboration ultérieure entre les services chargés de la prévision conjoncturelle et ceux qui organisent le développement à moyen terme ; ce problème a déjà été abordé ci-dessus.

Si, bien souvent, les divers orga-

nismes concernés par l'élaboration d'une politique à court terme reconnaissent rapidement à partir de l'étude du schéma l'apport qu'ils peuvent fournir à la prévision, il apparaît très vite également qu'il n'existe pas de groupe administratif ayant vocation à réaliser la synthèse des divers travaux. Ce groupe est donc à créer ; l'objet principal de la première étape est en définitive de faire prendre cette décision au mieux, c'est-à-dire en tenant compte des équilibres au sein de l'administration.

Avant même d'en arriver à des propositions d'organisation et lors des discussions entre les divers services et organismes concernés par la politique économique et financière du gouvernement, il faut s'assurer que certaines conditions minimum sont remplies en ce qui concerne la possibilité pour l'Etat de réagir aux aléas conjoncturels mondiaux ou internes et la qualité des informations nécessaires pour qu'il puisse intervenir à temps et évaluer les effets des mesures qu'il sera susceptible de prendre. Ce recensement des variables d'action et des contraintes, cet inventaire des statistiques utilisables seront grandement facilités par l'esquisse du schéma logique dont il vient d'être question. Dès ce moment, les principales lacunes de l'information apparaissent ; on peut dès lors élaborer les premières recommandations relatives au système statistique, au traitement informatique des opérations de gestion du secteur public et à la coordination d'ensemble du système d'information national.

Organisation et rôle de la cellule de prévision

La conception présentée ici est tirée de l'expérience des prévisionnistes français. Elle attribue à un

groupe de synthèse, que nous appellerons la cellule de prévision, un rôle multiple. Cette cellule doit élaborer une prévision globale à court terme de l'économie lors de la préparation de la Loi de Finances et éventuellement lors des autres temps forts de la politique conjoncturelle (comme par exemple le lancement des campagnes des produits agricoles de base). Elle doit en réaliser également chaque fois que la situation économique est fortement perturbée par un accident (auquel cas elle doit pouvoir réagir en quelques jours). Enfin, elle doit présenter des propositions de mesures de politique économique à l'appui de son diagnostic, tout en créant les conditions d'une discussion collective débouchant sur une concertation entre les principaux responsables des décisions économiques globales. Sa tâche est donc de coordonner des travaux épars, de créer un réseau de correspondants, de leur fournir des occasions de rencontre et de discussion, d'arbitrer entre les évaluations concurrentes. Bien entendu, selon les conditions administratives locales, ce rôle peut être conçu de façon plus ou moins large, les travaux techniques et administratifs pouvant être plus ou moins centralisés.

Sur le plan technique, la cellule de prévision doit centraliser les informations conjoncturelles permettant à tout instant d'établir un diagnostic d'ensemble sur les évaluations économiques, car seule une surveillance permanente de l'économie permettra de réviser des prévisions antérieures, d'indiquer les effets de modifications imprévues de certaines variables et donc d'en amoindrir les chocs. Elle doit être à même de fournir à tout instant une interprétation globale des informations conjoncturelles rassemblées et d'en tirer régulièrement des prévisions à un horizon de 12 à 18 mois, en fonction de la préparation de la Loi de Finances et, par exemple, du lancement des grandes campagnes agricoles. Ces prévisions globales ayant reçu l'accord des principaux responsables de l'économie leur permettront de prendre des décisions dans un cadre commun d'hypothèses économiques et donc d'assurer la cohérence de leurs choix respectifs. La cellule de prévision jouera alors un rôle important en formulant des recommandations de politique économique et en évaluant leurs conséquences à l'horizon de la prévision.

Sur le plan administratif la cellule

de prévision assure la concertation préalable aux choix de politique économique et financière à court terme. Cette concertation doit s'inscrire dans une procédure régulière et relativement précise quant à son contenu et à ses échéances. La cellule de prévision est responsable de la définition et du respect de cette procédure. Ce rôle implique, l'expérience l'a partout montré, continuité d'une petite équipe de haut niveau et entière disponibilité de ses membres.

Le rôle de la cellule de prévision vis-à-vis des autres unités administratives est avant tout un rôle de synthèse : elle synthétise des informations (qu'elle n'a pas à élaborer elle-même) pour porter un diagnostic et proposer des mesures de politique économique à court terme. En fait la création d'une cellule de prévision doit renforcer la situation administrative de chaque unité qui participe à ses travaux. En particulier, elle doit renforcer la position du Plan par une meilleure prise en compte des tranches annuelles du Plan (et de leurs dépenses récurrentes) et par un éclairage des liaisons court terme - moyen terme. De même, elle doit renforcer la Direction ou l'Office des Statistiques en montrant le caractère opératoire des chiffres collectés et des comptes nationaux et en l'aidant à obtenir des moyens supplémentaires pour élaborer des données plus abondantes, plus fiables et plus rapides. Il est essentiel que la cellule de prévision soit ainsi perçue comme un partenaire utile et non comme un concurrent dangereux, de façon à devenir le lieu d'une concertation inter-administrative permanente.

Pour assurer cette concertation des grandes administrations, pour créer des échéances régulières pour les travaux de prévision, pour traduire ces travaux en notes de synthèse à destination du gouvernement, il est souhaitable de créer un comité ou une commission de la prévision réunissant trois ou quatre fois par an (dont une lors de la préparation de la Loi de Finances), les principaux responsables des directions et organismes économiques et financiers (Budget, Trésor, Plan, Banque Centrale, produits de base, etc.). La cellule de prévision en assure le secrétariat et prépare les rapports de synthèse et les recommandations à soumettre à l'appréciation de la commission. Son activité garantit la commission contre le danger de réunions trop rares ou purement formelles.

Fonction technique et fonction administrative supposent, pour être remplies efficacement, un décloisonnement inhabituel de l'administration : l'accord du gouvernement sur la procédure relative aux prévisions à court terme devra se traduire concrètement par la collaboration des services. L'appui constant d'un responsable politique à la cellule de prévision est une condition du succès à cet égard. Pour créer et affermir ce nouveau style de collaboration, la cellule de prévision doit enfin assumer une fonction pédagogique : l'interdépendance des décisions économiques, la nécessité de la concertation interadministrative, la nature et les objectifs des méthodes de prévision, les problèmes de coordination statistique devront être expliqués et réexpliqués, dans le cadre du travail quotidien, dans des publications, dans des stages d'information, etc.

Conclusion

La prévision à court terme dans les pays en voie de développement implique une vision synthétique de l'économie sans doute plus riche que celle dégagée par la planification à moyen terme. Le Plan est en effet le plus souvent conçu comme l'adjonction à une situation initiale de l'économie d'un ensemble de projets dont on détermine les effets directs et indirects.

Il s'agit d'une opération d'agrégation plus que d'une opération d'articulation des différentes grandeurs économiques et de ce fait l'analyse du fonctionnement de l'économie est souvent négligée. De même, l'évaluation des contraintes d'équilibre global à un horizon de quatre ou cinq ans ne peut être qu'imprécise, ce qui amène à sous-estimer l'importance de ces contraintes dans la conduite de l'économie.

La prévision à court terme suppose au contraire une vision dialectique de la cohérence entre le tout et les parties. Cette appréciation, rapidement sanctionnée par les faits, des propriétés synthétiques d'une économie ne peut qu'enrichir les connaissances et développer le sens des responsabilités d'un économiste, quel que soit l'horizon de ses préoccupations.

Annexe

La notion de filière, fraction autonome du système productif

Le découpage souhaitable du système productif

Alors qu'une économie industrielle avancée comporte de multiples relations d'échanges entre ses parties, il est possible de caractériser le système productif des économies sous-développées par l'indépendance relative des branches. Dans certains cas, l'extraction pétrolière par exemple, une branche peut vivre de façon autonome, sans acheter ni vendre de biens de consommation intermédiaire au reste des entreprises. On conçoit l'intérêt de découper la production en quelques secteurs indépendants dont chacun pourrait être étudié séparément, surtout s'ils sont spécialisés par le destin de leur produit : produit vendu sur le marché mondial, produit vendu sur le marché national. Dans la réalité, l'indépendance n'est jamais totale entre branches (dont chacune fabrique un produit unique) ou entre secteurs (réunissant les entreprises ayant en commun la même production principale). La matrice input-output permet de rendre compte de ce genre de problème, mais on n'en dispose pas toujours si le système statistique est insuffisamment développé. Dans le cadre des projections à court terme, il n'est pas en général nécessaire de décrire le système productif de façon détaillée; la matrice input-output n'est pas très utile. Par contre il est intéressant de décomposer la production en fractions sensibles à la demande et fractions où les possibilités physiques de production déterminent strictement la production effective. Par ailleurs, dans le cas de pays très dépendants de l'extérieur, il est souhaitable de décrire le lien étroit qui existe entre production et importations.

Définition de la filière

Considérons le cas idéal d'une activité totalement autonome par rapport au reste du système productif. Les input sont des importations, son output s'adresse à des marchés bien définis. C'est là l'exemple de la

filrière la plus simple. Pour se rapprocher de ce cas, nous conviendrons d'appeler filière de production d'un bien (ou d'un ensemble de biens) figurant dans la demande finale l'ensemble agrégé des entreprises ou fractions d'entreprises qui concourent directement ou indirectement à l'élaboration du bien, depuis le moment où celui-ci (ou les produits bruts qui sont à son origine) apparaît sur le territoire national (par importation, extraction, récolte) jusqu'au moment où il est livré à la demande finale. En remontant la filière, nous trouverons donc :

au niveau 1, l'extraction, la récolte, l'importation, la fabrication, le transport, la commercialisation du bien;
au niveau 2, l'extraction, la récolte, l'importation, la fabrication, le transport, la commercialisation des biens consommés intermédiairement au niveau 1;
au niveau 3, l'extraction, la récolte, l'importation, la fabrication, le transport, la commercialisation des biens consommés intermédiairement au niveau 2;
etc. ;
au dernier niveau, on trouve uniquement des importations.

La demande finale totale se trouve ainsi partagée entre quelques filières; la consommation intermédiaire de chaque filière se compose uniquement d'importations; la somme des productions des filières égale la demande finale; la valeur ajoutée de chaque filière est la différence entre sa production et ses importations; la somme des valeurs ajoutées des filières égale la valeur ajoutée des entreprises du pays.

Exemple de représentation des filières de l'économie européenne

On a voulu illustrer la notion de filière en lui donnant un cadre simple, dérivé du tableau input-output.

Tableau des filières de production

	agriculture	pétrole	autres		consommation	investissement	exportations	total
agriculture	0	0	0		10389	0	5165	15554
pétrole	0	0	0		0	0	7007	7007
autres	0	0	0		35085	11120	3088	49293
importations	400	197	6348	6945	4544	3674	0	15163
valeur ajoutée	15054	6102	34568	55724	50018	14794	15260	
production au coût des facteurs	15454	6299	40916					
impôts indirects	100	708	8377	9185				
production au prix du marché	15554	7007	49293					
produit intérieur brut au prix du marché				64909				

trimestre 1 / 1977
numéro 26

tiré à part

STATISTIQUES & ETUDES FINANCIERES

**les budgets économiques
dans les pays
en voie de développement**

DIRECTION DE LA PREVISION
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

7-1 47 1977
D.P.S.T.C.M.
Collection de Références
n° 8614. Econ.