UNIVERSITÉ DU BURUNDI
GRENIER DU SAVOIR DU BURUNDI
Dépôt institutionnel officiel
https://repository.ub.edu.bi

Fondements historiques et nature de la planification économique, pp. 1-15,

DAYER , Marcellin G

1984-06
Cahiers du CURDES
https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/547

DAYER Marcellin G., Fondements historiques et nature de la planification économique, pp. 1-15, Cahiers du CURDES n° 3, Juin 1984.

Document téléchargé depuis le **Grenier du Savoir du Burundi** — https://repository.ub.edu.bi

FONDEMENTS HISTORIQUES ET NATURE DE LA PLANIFICATION ECONOMIQUE

Par Marcellin G. DAYER.

Ce n'est un secret pour personne, ce n'est pas faire preuve d'originalité d'admettre que le concept de planification recouvre de réalités fort différentes suivant les contextes ou les systèmes économiques dans lesquels il est utilisé. Nous préférons, dès lors, ne pas aborder ce sujet par une ou plusieurs définition(s) étant donné qu'elle(s) ne pourrait(ent) être que trop générale(s) ou trop partielle(s)[1]. Un autre moyen d'appréhender cette question est d'essayer de saisir sa nature et sa portée à la vue de ses fondements historiques, de ses composantes de base et des problèmes qui lui sont inhérents. C'est ce que nous ferons ici.

A) FONDEMENTS HISTORIQUES DE LA PLANIFICATION.

Commençons par donner un cadre à notre sujet pour éviter tout malentendu. Nous ne sommes ici concernés que par la planification économique relative à l'ensemble de l'économie ou à une unité particulière. En d'autres termes se trouvent exclus de notre analyse les planifications, projets ou programmes d'entreprises bien que, comme le souligne Heal (1979, p. 2) l'analogie soit grande entre les considérations de la planification à court terme des économies dirigées et celles relatives au plan interne des grandes entreprises. Ainsi comprise, la planification tire ses origines de deux sources essentielles ; les expériences soviétiques d'une part et celles des démocraties occidentales d'autre part (Tinbergen 1964, pp. 4-5).

Regardons-les d'un peu plus près avant de terminer ce point par des considérations sur les économies en développement.

---

1) Des milliers de définitions existent. Le lecteur intéressé peut se référer par exemple, à Patankar (1981, Pp. 118-131) ; il y trouvera aussi une longue liste d'arguments en faveur de la planification et une autre en sa défaveur. Il pourra aussi se référer à Johansen (1979, vol. 1, pp. 38-49), qui analyse, "à la perfection" un bel échantillon de définitions

L'origine de la planification nationale est incontestablement liée à la révolution d'octobre 1917. Elle s'inspire, de ce fait, des idées marxistes, si ce n'est de celles de Marx, qui prédisait que les entreprises deviendraient de plus en plus grandes pour être finalement prises en charge par la communauté, qui les ferait fonctionner comme une seule entreprise (Tinbergen 1964, Pp. 4-5). Par conséquent on peut déduire que la planification, dans ce sens, devrait guider en détail les processus de production de tout un pays en tirant profit du fait que l'économie nationale n'est qu'une immense entreprise appartenant à l'Etat. Sa base posée en 1917, la planification soviétique a beaucoup évolué depuis. On peut notamment y discerner avec Kurskij (1960, pp.4-5) quatre étapes. La première se place au début des années 1920. Elle a permis l'établissement des bases économiques nécessaires à la planification et des organes indispensables à son fonctionnement.

C'est à cette époque, plus précisément le 21 décembre 1921, qu'a été présenté au VIIIème Congrès des Soviets le premier plan économique dénommé "GOELRO" - Plan d'Etat pour l'Electrification de la Russie - (Marczewski 1973, p. 5). Toutefois, les premiers essais de la planification, qui prolongeaient plus ou moins le système établi pendant la guerre n'ont pas manqué de soulever de forts mécontentements de la part des ouvriers et des paysans. Pour éviter le chaos, Lénine a eu l'intelligence d'abandonner complètement l'économie de guerre pour introduire un autre système connu sous le nom de la "Nouvelle Economie Politique".

La deuxième étape commence vers la moitié des années 1920 pour se terminer au début des années 1930. Elle est caractérisée par un renforcement de la planification, notamment en ce qui concerne le domaine industriel, dans le cadre d'une économie mixte, puisque, à cette époque les petites exploitations agricoles privées n'avaient pas encore totalement disparu. C'est à ce moment-là (1928) que commence l'élaboration, la mise en place du système des plans quinquennaux.

La troisième étape est justement constituée par la réalisation de ces plans, d'avant et d'après la deuxième guerre mondiale. Cette période est marquée d'une part, par l'utilisation de la force pour englober la totalité des domaines de la vie économique, sociale et culturelle du pays et, d'autre part, par la réaffectation des ressources, par Staline, en faveur de l'industrie lourde, notamment l'industrie des biens de production. En demandant à l'agriculture de payer le prix du développement (termes de l'échange défavorables, obligation de fournir de la nourriture pour les villes et des produits pour l'exportation, élimination physique de quelques centaines de milliers d'opposants ...) Staline a endommagé pour très longtemps l'agriculture soviétique, qui n'a pas fini de s'en remettre.

Finalement, au milieu des années 1950, la discussion pouvait tourner autour de deux thèmes centraux ; *1) la question de savoir quelles préférences doivent dominer le système et déterminer les objectifs à longterme et 2) le problème de l'efficacité du système traditionnel de planification (Turner and Collis 1977, p. 31).* Le premier thème a été vite résolu en laissant la priorité absolue aux préférences de dirigeants. Le second a motivé une utilisation beaucoup plus poussée des techniques quantitatives dans la planification. Il s'agissait notamment de trouver une utilisation optimale des ressources pour augmenter la production

physique d'abord et sociale ensuite. Ainsi, implicitement, la distribution se trouve associée à la planification, car dans un pays où l'économie est dirigée du centre, la planification doit concerner aussi bien la production que la distribution. Nous pouvons conclure cette excursion dans la planification soviétique en disant que celle-ci n'a fait que s'affirmer depuis le 21 décembre 1921. Aujourd'hui, elle est une des institutions de base dans tous les pays de mouvance soviétique. Cet état de fait a apporté de nombreuses confusions comme nous aurons l'occasion de le souligner ci-dessous. Nous pouvons passer maintenant à la source occidentale.

Jusqu'à la grande dépression de 1929, la planification, dans les économies occidentales, concernait essentiellement les théoriciens. A partir de cette date, les idées devinrent un peu plus concrètes, comme l'illustre aux Etats-Unis, le"National Ressources Planning Board", qui sous deux noms différents, dura de 1933 à 1943[1] ou, en France, le plan Monnet, c'est-à-dire le premier plan français, dit de modernisation et d'équipement (1947-1950).

L'une des principales raisons d'être de ces planifications était la nécessité de corriger les insuffisances des mécanismes du marché qui n'avaient pu éviter la grande dépression des années 1930. Depuis, plusieurs pays occidentaux ont suivi cette voie, comme la Norvège[2] (R. Frish) et le Japon depuis 1947-1948, la Hollande (J. Tinbergen) depuis 1947[3], la Grande-Bretagne[4] depuis 1961, la Belgique depuis 1962, l'Italie et l'Espagne depuis 1964-1965, pour citer quelques exemples.

Dans tous ces pays d'une manière générale, en France et en Grande-Bretagne en particulier, le plan, qui est l'expression écrite de la planification, est, avant tout, une projection des tendances probables du secteur privé et des réactions vraisemblables à celles-ci du gouvernement. La planification est en fait, dans ce cadre, apparue comme un moyen intéressant pour comprendre le fonctionnement de l'économie de façon globale.

Dans cet ordre d'idées, elle a été beaucoup influencée par les concepts statistiques de la Comptabilité Nationale ou Sociale[5] développée par Keynes et les Keynesiens d'une part et par les analystes des mécanismes de marché d'autre part.

---

1) Aujourd'hui, aux Etats-Unis, la planification s'exerce essentiellement au travers de la procédure PPBS-Planning Programming Budgeting System-; avec le "planning" nous avons les objectifs à long terme, avec le "programming", les perspectives à moyen terme et finalement avec le "budgeting", les programmes à court terme.

2) Dans ce pays, les premiers projets visant à établir des comptes nationaux ont été lancés par R. Frish en 1936, déjà (Johansen, vol.1,1979, p. 6)

3) Le premier modèle économétrique de J. Tinbergen, qui a ouvert la voie à la planification hollandaise date de 1936.

4) Si on exclut les activités de planification qu'il y a eu au cours de la seconde guerre mondiale.

5) En ce qui concerne la comptabilité sociale surtout, mais aussi la comptabilité nationale, un nom mérite d'être mentionné ici, celui de R. Stone (1947, 1966, 1973 ; Stone et al., 1951; Préface in Pyatt and Roe et al., 1977) pour ne citer que quelques références.

La combinaison des deux a entraîné l'élaboration, le développement et la propagation des modèles macroéconomiques[1].

A l'heure actuelle, la majorité, si ce n'est la quasi-totalité des pays en voie de développement, planifient, à des degrés divers avec des fortunes diverses, leur économie. L'origine de cet engouement est certainement pour une large mesure l'"effet de démonstration" de la planification soviétique qui a permis de faire passer, en moins de 50 ans, le pays d'un niveau de sous-développement à la deuxième puissance industrielle mondiale[2].

En fait, si on replace ce problème dans une perspective historique, on constate que, dans un tout autre état d'esprit, le gouverneur anglais de l'actuel Ghana avait, en 1919, imaginé un plan décennal 1920-1930 (Waterston 1965, p. 28). Les économistes indiens ont aussi été, très tôt, influencés par ce qui se passait en U.R.S.S. Dès 1933, on relève des tentatives dans ce domaine. En 1941, les anglais créent un comité de planification et en 1944, huit industriels indiens publient le plan de Bombay qui se propose de doubler le revenu par tête et tripler le revenu national en 15 ans (Waterston 1965, p. 30). Voilà deux exemples parmi d'autres.

Toutefois, le grand essor de la planification dans les pays en développement correspond plus ou moins à leur indépendance.

On peut donc dire que, de part et d'autre du rideau de fer, la planification en théorie et en pratique a beaucoup évolué depuis son origine et ce, vers un rapprochement certain. Pour ce qui est des pays en voie de développement il y a certainement des leçons à tirer de toutes ces expériences ; tout en gardant à l'esprit le milieu socio-culturel dans lequel les diverses méthodes ont été ou sont appliquées.

B) PROBLEMES INHERENTS A LA PLANIFICATION.

Planifier est une action et qui dit action dit coût. Mais pour savoir quels sont les problèmes inhérents à la planification, il est nécessaire de voir quels sont les problèmes auxquels sont confrontés les planificateurs. Si nous suivons Lange (Meier 1976, pp. 804-806), ceux-ci peuvent se subdiviser en deux catégories : 1) la mobilisation des ressources pour des investissements productifs et 2) la canalisation de ces investissements dans les meilleures voies disponibles, ce qui revient à analyser le problème de l'affectation des ressources. Lange voit ici une concentration dans trois directions : 1) les biens de production, 2) l'agriculture, parce que la croissance et le développement ne peuvent se réaliser avec des ventres creux, et finalement, 3) l'infrastructure dans son sens large, moyen de développement et de gouvernement. Cela dit nous pouvons maintenant identifier les principaux problèmes inhérents à la planification. Ils tournent autour des thèmes suivants : 1) coût-efficacité, 2) information, 3) conflits et 4) liberté.

---

1) Pour un aperçu historique, voir Johansen (vol. 1, 1979, pp. 3 - 10).

2) A cet égard, l'expérience japonaise qui a connu des succès encore plus impressionnants, plus durables, avec un très large concensus de la population mériterait beaucoup plus d'attention.

1° Coût-efficacité.

Planifier c'est faire quelque chose et cela coûte plus cher que de ne rien faire. Ainsi se trouve posée la première question qui est celle de savoir où se situent les coûts d'une planification par rapports aux bénéfices qui en découlent. Poser ainsi le problème c'est ouvrir ou rouvrir le débat entre partisans et adversaires de la planification ; ces derniers étant généralement les tenants d'une régulation de l'économie et d'une allocation des ressources au travers de mécanismes de marché. Dans cette catégorie des adversaires de la planification se rangent des économistes comme Von Mises ou Hayek. Entre ces positions extrêmes, des voix se sont élevées. Il s'agit entre autres de celles de Lange et de Sik. Ils se sont notamment rendus compte qu'un régime de pur laissez-faire, pas plus qu'un système de pure centralisation ne peuvent fonctionner en dehors d'hypothèses excessivement restrictives. En plus, ces positions extrêmes omettaient l'essentiel, à savoir la notion de relativité d'une part et restaient à un niveau beaucoup trop académique d'autre part. Il n'est, en effet, pas possible d'analyser le problème de coût-efficacité en dehors de cas concrets étant donné que, quelque soit le degré de décentralisation ou de déconcentration dans la planification, celle-ci retire l'essentiel de son efficacité de la participation de la population. Par exemple, le problème fondamental de l'inefficacité des planifications de type soviétique n'est pas celui de la création du potentiel, mais celui de l'utilisation du potentiel créé.

Les problèmes que connaissent ces pays sont dus, en grande partie[1)], à une mauvaise optimalisation entre "le beurre et les canons" ; les seconds ayant priorité absolue. En effet, si l'Etat veut tout diriger, la population peut tout exiger. Certains, comme Hayek ont eu tort d'assimiler la planification à cet état de fait et de l'avoir ainsi condamnée per se. Ce n'est pas la planification en tant que méthode de direction de l'économie qui est en cause, mais les exigences et les options du système politique. Ainsi, en conclusion, disons que le problème qui vient d'être soulevé n'est pas théorique ou académique et, par conséquent, ne peut être analysé en dehors de cas concret.

2° Informations.

"Un plan ne peut être meilleur que les informations quantitatives et qualitatives sur lesquelles il est basé" (Griffin and Enos 1970, p. 222). Ainsi un double problème est posé ; d'une part il y a la base statistique qui fait si cruellement défaut dans la majorité des pays en voie de développement, et d'autre part, il y a l'information qualitative qui est tout aussi importante même si elle est parfois plus difficile à saisir. Avec cette dernière se pose tout le problème de la perception des préférences des populations concernées et de celles de leurs dirigeants. Nous avons là un des problèmes-clefs, si ce n'est le problème-clef de la planification. C'est autour de lui que tourne toute la discussion fondamentale entre "centralisation" et "décentralisation"[2)].

---

1) Une autre source importante d'échecs est le système anti-économique des prix.

2) Voir aussi l'article ci-dessous sur la taxonomie de la planification.

Le commentaire que nous pouvons faire ici [1] est que la planification sera d'autant plus efficace que la transparence sera grande entre les diverses institutions étatiques et que les dirigeants seront proches des populations concernées. Lié à ce problème de transparence se trouve celui des conflits.

3° Conflits.

L'idée qu'un office de planification doit avoir beaucoup de pouvoir pour être à même de mettre en exécution le plan est souvent émise. Si cela est défendable quant au contrôle de l'exécution d'un plan, il n'en est pas moins vrai que les planificateurs doivent être facilement accessibles, s'ils veulent pouvoir être informés. De plus, si la planification a aussi pour tâche d'affecter les ressources souvent rares, cela peut difficilement se concevoir en dehors d'un certain nombre de conflits, car chaque responsable veut avoir, pour son service, la plus grande part du gâteau.

En fait, si on regarde d'un peu plus près ce qui se passe autour des planificateurs, dans un cercle restreint ou élargi, on constate de nombreux conflits potentiels latents. Dans le premier cas, celui du cercle restreint, on a le planificateur, le constructeur de modèles, le statisticien, le chercheur ou le théoricien. Il s'agit davantage de fonctions que d'individus ou institutions stricto sensu. Il n'en reste pas moins vrai que toutes ces fonctions ne sont pas cumulées par une seule personne et ainsi des conflits peuvent exister[2]. Les relations entre statisticiens et planificateurs d'une part et celles entre constructeurs de modèles et planificateurs d'autre part sont analysés en détails par Watanabe et Kornai respectivement, dans l'ouvrage collectif (Blitzer ; Clark and Taylors 1977 ; pp. 11-128 et 13-32[3]. Les conflits débordent de cercle que l'on pourrait appeler intérieur pour attendre l'ensemble du système d'informations. Ils peuvent exister aussi bien entre dirigeants et dirigés qu'à l'intérieur de chacune de ces catégories, ce qui est, en fait, la dynamique même du système d'organisation de la société. On pourrait continuer cette analyse en plaçant ce problème de conflits dans le cadre des débats sur les thèmes comme "centralisation-décentralisation" ou "concentration-déconcentration". Nous ne le ferons pas ici.

---

1) Sans le prouver ou même le démontrer.

2) Sur ce problème des conflits, on consultera avantageusement les travaux du professeur A. K. Sen ; voir par exemple (Sen, 1974/1975, 1976).

3) Sur le problème des rapports entre le planificateur, le politicien et l'administrateur, voir D. Seers (in Faber and Seers, 1972, vol.1, Pp. 19-38) et Adbel Meguid (in Faber and Seers, vol.1, Pp. 114-121), qui traite aussi du dialogue entre planificateurs et économistes. D. Seers, écrit, notamment, dans l'introduction de son article : "in this, certain types of people, all of whom are individually well-meaning and intelligent, are so constitued that they are logically bound, where they are brought together, to produce results which appear tragic or comic, or both".

4° Liberté.

Il s'agit d'un problème difficile et central. Difficile parce que le concept de liberté est réclamé par tout le monde, y compris les dictactures les plus féroces de gauche ou de droite, et central parce que la liberté individuelle de l'homme, dans son sens le plus large est sacrée[1]. Dans cet ordre d'idées nous pouvons dire que dans l'esprit de bon nombre de personnes, voire d'économistes, la planification restreint la liberté. Le grand débat est ouvert mais nous ne pouvons que l'effleurer.

Commençons par relever avec Jewkes qu'à son époque "the only central planned economics we have so far know, those of Russia, Germany and Italy, have finally produced societies in which terror, sadistic cruelty and constant insecurity have been the lot of all, save the privileged few"[2] (Patankar 1981, p. 127). Dans la même veine, Hayek a décrit la planification socialiste comme la "route vers le servage".

Ces deux exemples suffisent pour montrer que la planification centralisée a été identifiée si ce n'est confondue avec les termes de communisme[3], de nazisme ou de fascisme (Patankar 1981, p. 128). Ainsi pour nombre de professeurs libéraux, la planification conduit aux règlementations, aux contrôles, aux rationnements pour finir en dictatures repressives. Les pays de l'Europe de l'Est, sont malheureusement pour leur citoyens, en train de leur donner, en partie raison.

D'un autre côté, certains tenants de la planification n'ont pas manqué de verve non plus, pour répondre aux critiques émises ci-dessus. Pour eux, par exemple, il n'y a pas de choix pour les mandiants ou pour citer B. Wootton : "Free choice of employment will never be a reality without planning, since legal freedom of choice is a mockery, if economic pressure compels the chooser to accept the first available job" (Patankar, 1981, p. 129).

---

1) Nous n'aborderons pas ici le mythe de la "liberté collective", défendue, notamment, par Bettelheim (1966, pp. 24-26).

2) Que l'on pourrait traduire librement de la façon suivante : "les seules économies à planification centralisée que nous avons connues jusqu'à présent, à savoir celles de Russie, d'Allemagne et d'Italie, ont produit finalement des sociétés dans lesquelles la terreur, la cruauté sadique et une insécurité constante ont été le sort de tous pour sauver les privilèges de quelques uns". Notons que certains auteurs comme Schweitzer (1977, pp. 88-115), défendent la thèse que selon des documents de l'époque, on ne peut pas conclure que l'économie nazie était réellement une économie planifiée et centralisée.

3) Par communisme on entend ici les systèmes politico-économiques de type soviétique, bien qu'il s'agisse, en fait, plutôt d'un capitalisme d'Etat (voir l'article de W. Andreff in : Lavigne 1978, Pp. Pp. 243-286) ou de "bureaucratie".

Que peut-on tirer de tout ce qui précède ? Il faut relever, en premier lieu, que les opposants à la planification ont fait leurs critiques en ayant à l'esprit les économies libérales avancées. Par conséquent, si cela est défendable dans un contexte particulier, ces critiques ne peuvent pas être généralisées comme vérités universelles. En second lieu on peut dénoncer le lien de cause à effet que certains ont vu entre la planification et la dictature. Empiriquement, cela a été constaté, mais il s'agissait plutôt de liaisons concomittantes que fonctionnelles.

D'un autre côté, il est aussi vrai que la planification a été utilisée dans un but de puissance et de domination. S'il n'est pas possible d'établir un lien organique entre la planification, notamment la planification centralisée de type soviétique et la dictature, il n'est pas non plus possible de nier les dangers inhérents à ce dernier type de planification. Ils sont évidents ne serait-ce que par le simple fait qu'il (type de planification) concentre trop de pouvoir aux mains d'un très petit nombre de personnes, censées décider du bonheur de tout le monde. Souvent mal informées et coupées du peuple, elles recourent à la force, c'est-à-dire à la dictature repressive pour faire régner l'ordre et conserver les privilèges de quelqu'uns.

Par conséquent, plus une planification est centralisée au niveau économique, plus le débat politique et culturel doit être large si l'on ne veut pas donner totalement raison à Hayek et à Jewkes.

Ceci dit, le débat "liberté-planification" doit être placé dans un cadre objectif en dehors de toute passion ou idéologie. Il devient donc nécessaire de préciser ces deux termes. Tout d'abord, la planification peut s'exercer de mille et une façons. Même dans les pays les plus libéraux, il existe une planification déguisée sous la forme d'interventions étatiques, car le principe qui veut que l'Etat joue un rôle actif dans la vie économique et sociale d'une nation est unanimement accepté. Par conséquent, la planification per se n'est pas incompatible avec la liberté. S'il y a incompatibilité c'est avec un certain type de planification centralisée et autoritaire qui ne peut s'exercer sans le recours à la force qui brime toutes les libertés, et non seulement les libertés économiques, interdisant de ce fait toute participation active des populations concernées. Dans une telle situation, il est évident que l'on se trouve dans un cercle vicieux et dangereux qui débouche généralement sur la guerre avec l'extérieur.

Toutefois, une planification aussi centralisée soit-elle ne devient pas en elle-même dangereuse, si elle se limite à la suppression des libertés économiques qui sont essentiellement celle du consommateur d'acheter ce qu'il veut avec son argent et celle du producteur de produire ce qu'il entend comme il l'entend[1]. Il ressort implicitement de ce qui vient d'être dit qu'il existe plusieurs libertés ou plusieurs types de liberté. En effet, nous pouvons distinguer entre les libertés économiques dont nous venons de parler, les libertés civiques, les libertés politiques, les libertés culturelles, ou encore les libertés religieuses. Il est clair que si un régime, en faisant l'hypothèse que cela soit possible, supprimerait totalement toutes ces libertés,

---

1) Voir à ce sujet (Patankar 1981, p. 123 et ss).

le pays ne serait rien d'autre qu'une prison au système pénitencier élargi, surtout s'il devenait difficile, voire impossible, de le quitter. Deux commentaires peuvent être faits à ce stade de l'analyse ; d'une part que, plus la planification doit être centralisée pour des impératifs de développement ou de croissance, plus le débat politique et culturel doit être ouvert afin de faire ressortir au mieux les préférences des uns et d'autres et d'autre part, que toute réussite économique à long terme nécessite une participation active et volontaire des populations concernées.

Si le premier point dépasse notre travail, le second concerne directement la planification. Huynh[1)] nous dit que la pratique du développement exige deux impératifs catégoriques ; "d'une part, le développement accéléré et harmonisé exige un effort de planification et d'autre part celle-ci ne sera opérante et adaptée qu'avec la participation des populations", ce qui exige beaucoup de temps. Car il va de soi que tout développement sans participation ne peut être qu'un développement aliénant. S'il est vrai que la planification économique est un moyen de tout premier ordre pour aller vite, c'est-à-dire pour accélérer le développement, il est aussi vrai que le processus peut se bloquer de lui-même si on n'attache pas suffisamment d'importances à la participation des agents économiques et, partant, à leurs préférences. Cette conclusion ouvre en fait tout le débat de "quel développement" et "pour qui", débât intéressant, mais qui ne peut être abordé ici.

C) COMPOSANTES DE BASE DE LA PLANIFICATION.

Essentiellement, la planification est un processus évolutif, qui se caractérise par des plans d'une durée déterminée. La question qui se pose ici est celle de savoir comment, dans un tel processus, on peut établir des plans d'action. Il y a immanquablement un certain nombre d'étapes à franchir, étapes, qui, contrairement à une idée communément admise, ne s'arrêtent pas avec la publication du plan. Ces étapes sont :

1°. Détermination de l'autorité chargée de la planification
2°. Appréciation de la situation économique et sociale de l'unité à planifier
3°. Objectifs
4°. Définition des approches et des options possibles
5°. Analyse et choix des options
6°. Choix des options centrales
7°. Contrôle de l'exécution du plan.

1°. Détermination de l'autorité chargée de la planification.

La première chose à faire est de déterminer qui a la tâche de planifier. En d'autres termes il s'agit de mettre en place le système de planification. La détermination de l'autorité chargée de cette tâche est une première indication du type de planification et de l'esprit dans lequel celle-ci va être faite. Les tâches, droits et devoirs du planificateur sont aussi définis à ce moment-là, y compris ceux relatifs à son rôle actif dans le contrôle de l'exécution du plan.

---

1) Pour tout ce débat sur la participation des populations au processus de développement, voir (Huynh 1979, pp. 2-32).

2°. Appréciation de la situation économique et sociale de l'unité à planifier.

Deux cas peuvent se présenter, à savoir : - celui où il s'agit de mettre en oeuvre un premier plan et partant une procédure de planification et - celui où la procédure de planification existe déjà.

Dans la première situation, cette étape consiste à identifier les potentialités (agricoles, industrielles, humaines, ...) et les problèmes qui se posent à l'unité sous analyse, qui peut être une nation, une région, un secteur économique ou même une industrie. D'un autre côté si le processus de planification a déjà commencé, alors il s'agit de faire, sous cet intitulé, une "revue de plan"[1], c'est-à-dire d'analyser en détails les raisons des succès, insuffisances ou échecs du plan précédent. Il s'agit quasiment de refaire ex-post le plan. Cette revue constituera, avec les nouveaux problèmes identifiés, la base sur laquelle le planificateur pourra construire son raisonnement pour spécifier les objectifs du nouveau plan qu'il est appelé à élaborer.

3° Objectifs.

La base sur laquelle s'appuie leur détermination est double ; les préférences des dirigeants qui s'expriment par les options politiques d'une part et celles des dirigés d'autre part. Nous voyons maintenant l'importance d'un système adéquat d'informations. Si les impératifs du du développement peuvent exiger une planification "from above", la prise en considération des préférences "from below" reste très importante[2]. Ainsi le planificateur devra établir son propre système d'informations, qui définit, notamment, la nature, l'ordre (temporel), le nombre, la fréquence des contacts avec, cela va de soi, d'innombrables "feed-backs", sans lesquels toute collaboration est d'avance vouée à l'échec.

4°. Définition des approches et options possibles.

Nous partons ici de l'idée que le système politique est établi. Il laisse au planificateur essentiellement deux possibilités ; planification conjoncturelle ou planification structurelle. Par la première, nous entendons, une planification qui a pour but primordial de réguler l'économie dans le cadre d'un système socio-économique existant. De son côté, la planification structurelle a pour objectif essentiel de transformer les structures sociales et économiques existantes. Cela nécessite ou peut nécessiter un régime politique spécifique. C'est dans cet ordre d'idées que Bettelheim, pour qui la seule planification est la planification "socialiste"[3], pouvait affirmer dans sa conférence à l'Université d'Alger le 17 mai 1963, que Cuba a créé en 1959 et 1960, les conditions nécessaires à une planification socialiste (Bettelheim 1965, pp. 12-13).

---

1) Un article du prochain cahier sera consacré à ce problème avec une étude de cas sur le Burundi.

2) Ce terme est parfois traduit en français par le développement autocentré, qui nous paraît plus pauvre.

3) Dans les années soixantes ce point de vue était encore excusable.

Quelle que soit la possibilité retenue, différentes approches restent possibles. Pour donner quelques exemples, disons que l'on peut distinguer entre la planification projet par projet, la planification par les investissements qui nécessitent un minimum de nationalisation, la planification globale centralisée, la planification décentralisée.. On peut aussi, à un autre niveau, opposer l'approche traditionnelle ou non-quantitative à l'approche quantitative ou par les modèles chiffrés. En fait l'approche choisie indique le cadre-directeur dans lequel doit travailler le planificateur. Il est évident qu'à ce stade le planificateur (et/ou le politique) doit faire un choix. Avec le problème des options on descend d'un cran vers le détail, car dans chacune des approches possibles, toute une série d'options peuvent se présenter. Par exemple, si l'approche quantitative est retenue, le planificateur a le choix entre de nombreuses méthodes : input-output, recherche opérationnelle ou encore un système d'équations récursives ou simultanées. Il y a aussi plusieurs options disponibles au niveau des politiques économiques. Sa tâche, pour l'instant, est donc de définir le plus large éventail possible d'options. Cela lui sera utile pour la revue ex-post du plan.

5°. Analyse et classement des options

Il s'agit ici de faire une analyse des inconvénients et avantages de chacune des options eu égard aux objectifs fixés et à leur degré de faisabilité dans le contexte socio-économique existant. Il est dès lors possible de classer, selon des critères à définir, les différentes options. Ce classement ne doit pas être forcément unique.

6°. Choix de l'option centrale.

Nous devons commencer ici par préciser que deux variantes peuvent exister étant donné que le pouvoir de décision peut ou non être entre les mains du planificateur. Il se peut en effet que la tâche du planificateur consiste simplement à présenter au pouvoir politique les différentes options avec leurs avantages et leurs inconvénients. L'important à retenir ici est qu'à ce stade un plan d'action doit être retenu et mis en exécution.

7°. Exécution du plan.

Le travail du planificateur ne s'arrête pas à la publication du plan. Il continue avec son exécution et, c'est à ce stade, que son rôle est le plus fondamental. L'oubli de ce principe essentiel est la cause, à n'en pas douter, de plusieurs échecs[1)]. Il doit donc suivre de près l'exécution de l'ouvrage qu'il a préparé, pour voir les différences qui peuvent exister entre la conception d'un plan et l'exécution de celui-ci et pour

---

1) Ces dangers sont d'autant plus grand lorsque les plans sont fabriqués par des expatriés. Le cas le plus absurde est certainement celui du Soudan, où un plan, fut écrit en anglais par des techniciens expatriés. Une fois, celui-ci rédigé, l'office de planification fut démantelé et le plan cessa tout effet, avant même d'être mis en application (Griffin and Enos, 1970, pp. 20-21).

analyser, le cas échéant, les réticences des exécutions, c'est-à-dire celles des populations concernées. Ici, nous revenons à la nécessité d'un système d'informations, sinon, comment le planificateur pourrait-il se mettre à la place du paysan, de l'artisan ou du petit commerçant. Car c'est d'eux, finalement, que dépend l'échec ou la réussite de la planification. Leur avis est plus important que celui des cadres. Le planificateur ne saurait dès lors s'en passer, s'il ne veut pas que son plan ne serve premièrement, si ce n'est uniquement, à remplir des **rayons de bibliothèque.**

Pour terminer on peut rappeler que la planification est un processus évolutif dans lequel les aspects techniques sont importants mais non primordiaux. Le cumul des connaissances au travers d'un système d'informations, en dehors de toutes contraintes politiques, qui part de la base est la clef du succès.

BIBLIOGRAPHIE SELECTIONNÉE

Nous parlons ici de bibliographie sélectionnée parce que nous n'avons retenu, parmi les ouvrages consultés, que ceux qui ont un intérêt certain en tant que source ou complément au présent travail.

1) Andreff, W. (1978). "Capitalisme d'Etat ou monopolisme d'Etat en U.R.S.S. ? Propos d'étape". In Lavigne, M. économie politique de la planification en système socialiste. Paris : Economica, pp. 248-286.

2) Atreize (ouvrage collectif sous la direction de Paul Dubois), (1976). La planification française en pratique. Paris : Editions ouvrières, Pp. 351.

3) Bettelheim, Ch. (1965). Planification et croissance accélérée. 2ème édition. Paris : François Maspero, Pp. 215.

4) Bettelheim, Ch. (1974). Problèmes théoriques et pratiques de la planification. Economie et Socialisme n° 6. Paris : François Maspero, Pp. 304.

5) Blitzer , Ch. R. ; Clark, P.B. and Taylor, L. (1975). Economy-Wide Models and Development Planning. A World Bank Research Publication. Oxford : University Press, Pp. xiii, 369.

6) Caiden, N. and Wildavsky A. (1980). Planning and Budgeting in Poor Countries. New Brunswick (U.S.A.) and London : Transactions Books, Pp. xviii, 371.

7) Delilez, P.P. (1968). La planification dans les pays d'économie capitaliste. Paris et la Haye : Mouton, Pp. 271.

8) Faber, M. and Seers, D. eds. (1972). The Crisis in Planning : vol.1. the Issues. London : Chatto and Windus for Sussex University Press, Pp. 192.

9) Faber, M. and Seers, D. eds. (1972). The crisis in Planning : Vol.2. The experience. London : Chatto and Windus for Sussex University Press, Pp. 221.

10) Frish, R. (1976). Economic Planning Studies, Selected and introduced by F. Long. Dordrecht, Holland : Reidel, Pp. xiii, 198.

11) Griffin, K.B. and Enos, J.L. (1970). Planning development. Development economics series. London et al. : Addison-Wesly, Pp. xiii, 262.

12) Grossman, G. (1974). Economic-Systems. Snd Edition. Englewood Cliffs. New-Jersey : Prentice-Hall, Pp. xii, 195.

13) Hayward, J. and Watson, M., eds. (1975). Planning, Politics and Public Policy. Cambridge, London, New-York and Melbourne : Cambridge University Press, Pp.xiii, 496.

14) Heal, G.M. (1973). The Theory of Economic Planning. Amsterdam and London : North-Holland and New-York : Elsevier, Pp. xiv, 409.

15) Huynh, C.T. (1979). Participation des populations au développement : Problématique, conditions de mise en oeuvre et aspects particuliers dans les domaines et compétence de l'UNESCO. Paris : UNESCO, Pp. ii, 32.

16) Johansen, L. (1977). Lectures on Macroeconomic Planning, vol. 1. : General Aspects. Amsterdam, New-York and Oxford : North-Holland , Pp. vii, 355.

17) Johansen, L. (1978). Lectures on Macroeconomic Planning, vol. 2. : Centralization, Decentralization under Uncertainty Planning. Amsterdam, New-York and Oxford : North-Holland. Pp. ix, 411.

18) Kornai, J. (1975). "Models and Policy : The dialogue between Model Builder and Planner". in : Blitzer, Ch. R. ; Clark, P.B. and Taylor, L. (eds). Economy-Wide Models and Development Planning. Oxford : University Press, Pp. 13-31.

19) Kurskij, A. (1960). La planification en U.R.S.S. et dans les autres pays socialistes. Paris et la Haye : Mouton, Pp. xii, 119.

20) Lavigne, M. (1978). Economie Politique de la planification en système socialiste. Paris : Economica, Pp. 328.

21) Lewis, W.A. (1968). Développement économique et planification. Traduit par E. Gille. Paris : Payot, Pp. 306.

22) Lewis, W.A. (1969). The Principles of Economic Planning. 3rd edition. London : Allen and Unwin, Pp. xii, 128.

23) Marcecwki, J. (1973). Crise de la planification socialiste. Economie d'aujourd'hui. Paris : PUF, PP. 298.

24) Mehmet, O. (1978). Economic Planning and Social Justice in Developing Countries. London : Groom Helm, Pp. 282.

25) Meier, G.M. (1976). Leading Issues in Economic Development. 3rd edition. New-York : Oxford University Press, Pp. xv, 862.

26) Nations-Unies (1981). L'analyse et l'élaboration des politiques : Quelques problèmes importants de méthodologie. New-York : Nations-Unies, Pp. iv, 37.

27) Nations-Unies (1964). Le développement par la Science et la Technique. Paris : Dunod, Pp. viii, 178.

28) Nemo, J. et Bathany, I. (1974). Méthodologie de la planification : l'expérience nigérienne de planification permanente. Paris : République Française, Secrétariat d'Etat aux Affaires Etrangères, Pp. 198.

29) Neuberger F. and Duffy, W.I. (1976). Comparative Economic Systems : A decision-Making Approach. Boston : Allyn and Bacon, Pp. vi, 378.

30) Patankar, M. (1981). Economic planing : Principles and Practice. New-Dehli : Sultan Chand, Pp. ix + xxi, 549.

31) Picard, P. (1979). Procédures et modèles de planification décentralisée. Paris : Economica, Pp. 177.

32) Pyatt, G. and Roe A. (1977). Social Accounting for Development Planning with Special Reference to Sri Lanka. Cambridge : Cambridge University Press, Pp. xxxi, 190 (Foreword by R. Stone, Pp. xvi - xxxi).

33) Schweitzer, A. (1977). "Plans and Markets : Nazi Style". Kyklos, 30 (1), Pp. 88-115.

34) Seers, D. (1972). "The Prevalence of Pseudo-Planning". in : Faber, M. and Seers, D. The Crisis in Planning : Vol. 1 : The Issues. London : Chatto and Windus for Sussex University Press, Pp. 19-38.

35) Sen, A.K. (1974/1975). Investment Planning : Lectures notes. London School of Economics and Political Sciences, University of London. (Notes non-publiées).

36) Sen, A.K. (1976). "Liberty, Unanimity and Rights". Economica, August, 43 (171), Pp. 217-245.

37) Sen, K.K. (non daté). Comparative Economic Systems. New-Dehli : Sultan Chand, Pp. xi, 253 + 38 + 287).

38) Stone, R. (1947). "Definition and Measurement of the National Income and Related Totals". in : Measurement of the National Income and the Construction of Social Accounts. Studies and Reports on Statisticol Methods N° 7. New-York : Nations-Unies, pp.21-113.

39) Stone, R. (1966). "The Social Accounts from a Consumer's Point of View : An Outline and Discussion of the Revised United Nations System of National Accounts". Review of Income and Wealth, Series 12, N°1, March, pp. 1-33.

40) Stone, R. (1973). "A System of Social Matrices". Review of Income and Wealth, Series 19, N°2, June, pp. 143-166

41) Tinbergen, J. (1962). Planification du développement. Traduit par Schwartz, Etudes "Tiers-Monde". Paris : PUF, Pp. 86.

42) Tinbergen, J. (1967). Economic Policy : Principles and Design. Contributions to economic analysis. Amsterdam : North-Holland, Pp. xxxiii, 276.

43) Tournier, M. (1975). Méthodologie de la planification : L'échelon régional et la planification nationale. Paris : République Française, Ministère de la Coopération. Pp. 109.

44) Turner, R.K. and Collis, C. (1977). The Economics of Planning. Macmillan Studies in Economics. London and Basingstoke : Macmillan, Pp. 103.

45) Université Libre de Bruxelles. (1962). Les problèmes de la planification. Bruxelles : Institution de Sociologie, Pp. 264.

46) Watanabe, T. (1975). "Quantitative Foundations and Implications of Planning Processes". in : Blitzer, C.R. ; Clark P.B. and Taylor, L. eds., Economy-Wide Models and Development Planning. Oxford : University Press, pp. 111-127.

47) Waterston, A. (1965). Development Planning : lessons of experience. Baltimore : the Johns Hopkins Press for IBRD, Pp. xix, 706.

48) Yotopoulos, P.A. and Nugent, J.B. (1976). Economics of Development : and London : Harper and Row, Pp. xiii, 478.

Centre Universitaire de Recherche pour le Développement Economique et Social

Référence bibliographique des Cahiers du CURDES

Pour citer cet article / How to citate this article

DAYER Marcellin G., Fondements historiques et nature de la planification économique, pp. 1-15, Cahiers du CURDES n° 3, Juin 1984.

Contact CURDES : curdes.fsea@yahoo.fr