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

Réflexions sur la planification des économies en développement, pp. 51-67,

DAYER, Marcellin G.

1984-06
UB, Cahiers du CURDES
https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/550

DAYER Marcellin G., Réflexions sur la planification des économies en développement, pp. 51-67, Cahiers du CURDES n° 3, Juin 1984.

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

REFLEXIONS SUR LA PLANIFICATION DES ECONOMIES EN DEVELOPPEMENT

Par Marcellin G. DAYER

Nous allons, dans cet article, placer la planification dans un cadre spécifique : celui des économies en développement. Ceci implique que nous devons commencer par observer d'un point de vue historique, ce qui s'est passé. Puis nous analyserons les raisons qui poussent les dirigeants des pays du Tiers-Monde à donner à la planification une si grande importance. Ensuite, nous nous interrogerons sur les problèmes spécifiques, posés par une planification dans les pays en voie de développement. Finalement, nous examinerons les possibilités de transformer les obstacles en occasions favorables au développement.

Introduction.

Un regard rétrospectif nous apprend que, d'une part, l'essentiel des problèmes des économies en développement tourne autour du mot "équilibre" et que, d'autre part, les pays du Tiers-Monde sont venus à la planification autant par opportunisme (obtenir de l'aide) que dans l'optique d'un développement socio-économique accéléré.

En fait, si l'on revient à la première idée, on peut relever que les problèmes de sous-développement se sont manifestés au moment de la colonisation. Par conséquent, nous pouvons admettre que les sociétés traditionnelles, appelées aujourd'hui Tiers-Monde, avaient atteint au cours des longs siècles de leur existence, un équilibre socio-économique. L'intrusion étrangère l'a rompu et ces pays sont, nous semble-t-il, à la recherche d'un nouvel équilibre. Dans cette optique, la planification peut être un moyen privilégié.

Si nous en venons au second point ci-dessus, nous constatons que l'impulsion première à la planification du développement a été donnée par les organismes de financement, soucieux de surveiller l'usage de leur argent. Ainsi, la planification est devenue un instrument pour recevoir de l'aide ou pour avoir une chance d'accroître l'aide reçue. On a alors abouti à ce qu'on a appelé la planification

"pour les étrangers" "par les étrangers". Waterston (1965, p. 36) écrit, par exemple à ce sujet : "Thus, countries like the Republic of Korea, the Republic of China (Taïwan) and Afghanistan started to prepare plans mainly to meet requirements of donor countries which supply foreign aid". Il cite aussi le Président J.F. Kennedy qui disait dans son "Union Address to the Congress", le 30 janvier 1961, que l'aide étrangère devait être étendue sur la base "orderly planning for national and regional development instead of a piecemeal approach". (Waterston, 1965, p. 36). Mais, même si, par certains côtés, la planification a été imposée, elle a aussi été favorisée par les succès "matériels" de la planification socialiste dans sa phase de démarrage et par la volonté des pays du Tiers-Monde nouvellement indépendants de trouver une alternative aux pratiques coloniales. Quelle que soit la pertinence de ce qui vient d'être dit, la planification n'aurait pas pris son ampleur actuelle, si elle ne jouait pas ou si elle ne pouvait pas jouer un rôle important dans l'optique du développement des pays du Tiers-Monde. C'est ainsi que nous allons parler maintenant des "besoins" de planification d'économies en développement.

Nécessités de planifier.

On peut partir, pour analyser ce problème, de la comparaison entre la main visible de Sirkin[1)] et la main invisible d'Adam Smith. Ce dernier avait utilisé cette image pour attirer l'attention sur les capacités des mécanismes de marché de générer une affectation optimale des ressources. L'expérience a, de son côté, montré que l'optimum parétien ne pouvait s'obtenir que dans un monde idéal[2)]. Dès lors il devenait normal de ne pas faire confiance à la seule main invisible.

Si, d'une façon générale, on ne peut laisser l'affectation des ressources aux seules forces du marché, cela est certainement vrai pour les économies en développement, qui possèdent des marchés particulièrement imparfaits. Parler d'optimum parétien, dans de telles situations, relève du rêve académique[3)]. Si on regarde les économies des pays du

---

1) Le titre de son livre s'intitule : "The Visible Hand : The Fundamentals of Economic Planning," voir la bibliographie.

2) En ce qui concerne les principales conditions nécessaires à l'optimum parétien, voir Yotopoulos and Nugent (1976. p. 398).

3) Griffin and Enos (1970, pp. 22-23) nous rappellent que même si toutes les conditions de cet optimum sont réalisées, cela n'implique pas forcément qu'un système de prix libres soit l'idéal pour les économies en développement et ce pour deux raisons :
- *d'une part, les mécanismes de marché visent à accroître l'efficience (efficacité) non l'équité. Pour une discussion sur le sujet de la planification égalitaire, notamment en tant que révolution non-violente, voir Mehmet (1978, pp. 271 et ss)*
- *d'autre part, le système de prix concerne une affectation statique des ressources et non la croissance.*

Ce dernier point est contesté par certains économistes, notamment par Schumpeter (1974, Chapitres 7, 8 et 9).

Tiers-Monde, on y trouve plutôt, en schématisant beaucoup, des caractéristiques[1] comme des déséquilibres presque généralisées des balances économiques, de très importantes imperfections de marché, l'incapacité du secteur privé, souvent étranger, à traduire l'accumulation locale en investissement productif ; c'est-à-dire permettant une croissance économique et si possible conduisant à une plus grande équité.

En effet, dès que l'on étudie la littérature sur le sujet, on trouve des constatations sur le chômage déguisé ou réel, sur le problème de trouver un équilibre pour le développement, sur les balances de paiements déficitaires, sur le système agraire archaïque. Tournons-nous maintenant vers les imperfections de marché. On peut lire sur ce point de nombreuses remarques, notamment :

- que l'information ne passe pas à cause de nombreux obstacles dûs à la tradition, aux infrastructures, à l'ignorance même,
- que les marchés des biens et des capitaux, présents ou futurs, sont très imparfaits, qu'ils sont quasiment fermés par de nom-nombreux contrôles monopolistiques,
- que l'incertitude est le lot de chacun,
- que le système des prix fonctionne de manière aléatoire,
- que l'incidence des taxes est plutôt contraire aux principes de justice sociale et d'équité ou encore,
- que les commerçants nationaux et expatriés sont avant tout intéressés par les bénéfices directs, sans risques - notamment sans investissement à moyen ou long terme - et à très court terme. La spéculation est souvent leur "principale activité".

Dans ces conditions, l'accumulation des capitaux, même si elle se fait, n'est pas utilisée à des buts de développement ou même de croissance nationale. Ainsi la majeure partie de l'investissement se fait par des projets d'aide, qui n'intéressent qu'une petite portion, somme toute, de la population, et par des étrangers, s'il y a des richesses exploitables. Certes, il ne faut pas peindre le diable sur le muraille. Mais, même si une petite partie seulement de ce qui vient d'être dit était vrai, cela suffirait à démontrer l'inadéquation des mécanismes du marché en tant que régulateur et promoteur de l'économie. Il faut donc se tourner vers autre chose. Et, cette autre chose pourrait être la planification.

---

1) Pour éviter tout malentendu, disons qu'il va de soi qu'une grande partie des caractéristiques mentionnées ici, ainsi que des problèmes traités dans cet article se rencontrent aussi dans les pays dits développés ; la différence tenant à leur nature, à leur importance et surtout à leurs conséquences sur l'économie.

Mais, si on se tourne vers la planification on n'a pas encore, contrairement à ce qu'affirme Patankar (1981, p. 132) trouvé la "grande panacée à toutes les maladies économiques". En fait les dirigeants du Tiers-Monde qui choisissent la planification pour accélérer la croissance économique et transformer les structures sociales, afin de permettre un développement harmonieux et rapide, de leur pays, se trouvent en face de nombreux dilemmes ou questions :

- Doivent-ils sacrifier leurs ressources, pendant des générations, pour un avenir très hypothétique, si ce n'est pour aboutir à des situations qui ne peuvent être enviées par personne,
- Doivent-ils, comme dit Bremaud (1979, p. 38) : "Utiliser les schémas préétablis, respecter les ordres de priorités institués pour la mise en place des conditions d'une croissance équilibrée" ou "rejeter ceux-ci et se lancer dans l'élaboration essentiellement pragmatique d'un modèle de développement qui lui soit propre[1)] et accepter les risques inhérents à une telle démarche, risques nombreux dont le moindre n'est sans doute pas celui de la subjectivité des choix effectués". En ce qui concerne la première solution, il nous dit qu'elle est la cause de nombreux échecs (Inde, Sénégal). Il relève notamment que "les schémas marxistes soviétiques ou ceux développés par les économies occidentales interventionnistes s'avèrent le plus souvent totalement inadaptés aux réalités concrètes des pays en voie de développement. Le développement d'industries lourdes, l'adoption de types de consommation importés, s'avèrent le plus souvent nuisibles et réduisent les potentialités de croissance des économies adoptant de tels schémas". (Bremaud, 1979, p. 39). La seconde solution se réfère surtout à l'exemple chinois qui n'est, dit-il, pas transposable du fait que chaque pays n'a pas une dimension continentale telle que la Chine et que dans ce pays, tous les tâtonnements et, par conséquent, les erreurs ont été possibles grâce à "l'existence au niveau national d'une foi, d'une croyance en son avenir" et à l'"adhésion totale d'un peuple à une certaine idéologie".
- Doivent-ils, comme s'interroge R. Frish[2)], (1976, ch.V, pp. 175-195) dans le meilleur article[3)] qui ait jamais été écrit sur la planification du développement, oublier leur sagesse , leur culture, leur spiritualité, leur soi, pour aboutir à une situation compliquée à l'extrême comme celle du monde industrialisé occidental ? Est-il

---

1) Sur le problème de l'adaptation des plans et les méthodes de planification aux circonstances locales, voir aussi Griffin and Enos, (1970, pp. 28-29) et la conclusion de cet article (la note est de nous).

2) Pour pouvoir apprécier à leur juste valeur les propos de R. Frisch, il est nécessaire de savoir que son raisonnement par de la constatation que les pays industrialisés ont réussi leur développement en oubliant les autres valeurs et que leur capacité productive ne tend plus à servir "the real and worthly needs" de la population (Frisch 1976, p. 176). Il faut sans cesse "inventer" de nouveaux besoins pour vendre de nouveaux gadgets.

3) En fait l'article a été publié, en 1961, in : Stats Okonomisk Forening

nécessaire de payer un tel prix pour obtenir un développement économique suffisant ? Les pays du Tiers-Monde doivent-ils parcourir le même chemin pour redécouvrir à la fin la "millenial truth which the ancient Oriental and Middle East thinkers and sages tried to teach us ?" (Frisch 1976, p. 177).

Frisch répond lui même à ses questions en disant notamment qu'il est possible d'éliminer la pauvreté, l'analphabétisme, la malnutrition ... sans perdre forcément l'inestimable héritage du passé. Cependant, il est nécessaire, selon lui, de garder deux choses, à l'esprit :

- le "développement économique doit être guidé"
- le "développement matériel a des dangers qui sont tout à fait réels. De plus même si le développement matériel est nécessaire, "il doit toujours être rappelé que le développement économique est seulement un moyen d'atteindre un objectif plus élevé". Dans son esprit il s'agit non seulement d'augmenter le niveau de vie, mais aussi de progresser au niveau culturel, spirituel et moral et dans la philosophie d'aider les autres.

Après ce long prélude, nous pouvons résumer les raisons positives qui justifient l'utilisation de la planification dans les économies en développement[1]. Il y a tout d'abord l'incapacité des mécanismes de marché de fonctionner dans les économies en développement pour de nombreuses raisons qui vont de l'absence d'informations aux actions gouvernementales, en passant par tous les types imaginables d'interdépendances, d'externalités internes et externes.

En second lieu, on peut citer la nécessité de canaliser l'investissement vers les activités les plus productives[2]. Cela est d'autant plus nécessaire que les ressources dans les économies en développement sont très limitées. Ainsi, il est nécessaire d'analyser les effets induits des investissements sur l'ensemble de l'économie d'une part et par rapport aux objectifs à long terme d'autre part.

En troisième lieu, il y a le besoin de changer les institutions d'une situation traditionnelle, aggravée par la colonisation, à une situation adaptée aux réalités actuelles locales. Ces nouvelles institutions seront différentes de pays en pays, puisque les réalités socio-économiques changent d'un pays à l'autre.

---

1) Les quatre points retenus ici sont inspirés notamment par le livre de Todaro (1971, pp. 5-6).

2) Sur ce point, voir l'article de Lange (1976).

En quatrième et dernier lieu, Todaro relève l'impact psychologique d'un programme d'objectifs nationaux. Un plan peut donc réunir tout un peuple derrière son gouvernement pour atteindre certains objectifs comme l'élimination de la pauvreté ou de l'nalphabétisme. Il peut avoir et a généralement un impact favorable sur le renforcement de l'unité nationale. Dans certains pays, comme la Tanzanie, le plan a été considéré comme un but en soi en ce sens qu'il a été vu, non seulement sous ces aspects économiques et sociaux, mais aussi et surtout comme un moyen d'intégrer et de mobiliser le système politique (voir Caiden and Wildavsky, 1980, p. 228). En ce qui concerne ce dernier point, on peut dire qu'il a parfaitement réussi.

Problèmes de la planification dans les pays en voie de développement.

Pourquoi doit-on parler de problèmes de planification dans le pays en voie de développement alors qu'il n'y en a peut-être pas ? Peu importe ici si le plan est d'origine interne ou externe, force est de connaître, si on en croit la littérature sur le sujet, que les échecs[1] ont été de loin plus nombreux que les réussites. Mehmet (1978, pp. 17-36) parmi d'autres auteurs, le relève en titrant le premier chapitre de son livre : "What was Wrong with Post-War Planning in LDC ?[2]. Il y a donc des problèmes. Quels sont-ils ? De quelle nature sont-ils ? Si on laisse de côté :

- les problèmes de conflits en général,
- les questions comme celles relatives aux choix des techniques, aux critères d'investissements, aux choix des secteurs, aux analyses coûts-bénéfices des projets, si ce n'est de la planification tout court[3],
- les problèmes relatifs à la conception et aux choix multiples de toute planification quelle que soit sa nature,
- les questions liées à l'exécution des plans de développement, qui font l'objet de l'article suivant,

on peut en relever encore quatre qui sont souvent déterminants pour la réussite ou l'échec des plans de développement. Il s'agit :

- de la base statistique
- de la mobilisation des ressources
- de la liaison entre le Budget et le Plan
- des obstacles administratifs.

---

1) Ici il est nécessaire de relativiser un peu cette affirmation, pour deux raisons ; la première provient du fait que l'on ne peut savoir ce qui se serait passé sans planification et la deuxième concerne le fait que les objectifs visés par les plans de développement sont souvent trop ambitieux par rapport aux moyens disponibles.

2) LDCs = Less Developed Countries.

3) Voir sur ces problèmes Patankar (1981, pp. 174-207).

1° La base statistique.

Si, comme le dit Mehmet (1978, p. 21), le manque d'informations a rarement été considéré comme une raison suffisante pour freiner la construction des modèles mathématiques les plus compliqués, il n'en reste pas moins vrai que leur succès et partant celui de la planification basée sur eux dépend en grande partie de l'adéquation de l'information en général et de l'information statistique en particulier. Ainsi chaque pays a besoin de statistiques pour planifier effectivement son économie. D'un autre côté, il faut bien relever que, malgré les progrès très sensibles, de ces dernières années, une majorité des pays en voie de développement souffrent du manque ou pour le moins de l'inadéquation des données qualitatives et quantitatives. Et, "une planification basée sur des données erronées peut être plus mauvaise qu'une absence de planification, car elle conduit non seulement à des solutions fausses, mais.. aussi à des sérieux goulots d'étranglement et à des rigidités" (UN, ECAFE 1975, p. 69). Dans le même ordre d'idées, on peut affirmer qu'il y a des statistiques qui sont non seulement inutiles, mais aussi dangereuses.

A ce stade de l'analyse, nous pouvons poser une question : De quelles statistiques devrait pouvoir disposer un planificateur pour élaborer un plan complet[1)] pour un pays donné ? Il a besoin de statistiques (macro et micro) adéquates, fiables, couvrant l'essentiel des activités nationales et pour une longue période puisque, comme le disait Devons (Waterston, 1965, p. 170), la planification est basée principalement sur l'examen des tendances passées que l'on extrapole dans l'avenir. Seulement, très peu de pays dans le monde sont à même de satisfaire de telles exigences. Il faut donc essayer de faire avec moins, de faire avec ce qui est disponible. Implicitement, cette affirmation soulève la question de savoir si toutes les approches de planification ont les mêmes exigences en données qualitatives et quantitatives. Certainement pas. A titre d'illustration, une planification centralisée et impérative de type soviétique est beaucoup plus grande consommatrice d'informations qu'une planification décentralisée et indicative de type français. Il en va de même avec le choix des supports techniques à la planification ; les modèles "inputs-outputs" ou d'équations simultanées sont plus grands consommateurs de données qu'un modèle récursif ou qu'une planification par intégration des projets d'investissements publics. De ce qui précède on peut relever deux points essentiels : d'une part il y a des planifications dont l'absence eût été préférable et d'autre part il y a de grandes possibilités d'adapter la planification aux informations disponibles et aux réalités nationales. En conséquence, le chemin à suivre est d'adapter la planification aux moyens disponibles et aux réalités du pays sous l'analyse, même si, dans presque tous les pays en développement les moyens sont limités. Cela permet d'une part, d'agir avant de disposer de toutes les statistiques désirées, complètes ; et d'autre part, part, d'éviter, en n'exigeant pas, de la compilation des statistiques, un préalable à la planification, une trop grande mobilisation des ressources financières - souvent limitées de la nation - pour des activités non directement productives.

---

1) En anglais "comprehensive".

Il va aussi de soi, qu'en parallèle à cette planification qui peut être rudimentaire au départ, il est impératif de mettre en place un Office National de Statistique chargé de constituer une base statistique répondant aux besoins réels des divers utilisateurs parmi lesquels les planificateurs sont peut-être les plus importants. Il faut aussi être conscient qu'une telle base ne peut s'élaborer en quelques mois, aussi brillants que puissent être les "experts" ou les cadres nationaux chargés de ce travail. De plus, elle nécessite un appui logistique important.

Malheureusement l'observation de ce qui s'est passé durant les premières années de la planification du développement conduit à un tout autre constat. De nombreux pays ont commencé par mettre au point des plans plutôt sophistiqués, basés sur des statistiques certes, mais des statistiques peu fiables, si ce n'est inventées, et organisées en très peu de temps. Et, il ne fait pas de doute que les Organisations Internationales comme les Nations-Unies et la Banque Mondiale sont très largement responsables de cette situation ; la première en accordant, notamment au début, une très grande priorité à l'établissement des comptes nationaux[1)] détaillés, basés sur les micro-données, selon des vues de statisticiens plutôt que d'économistes ou d'économistes-planificateurs. Quant à la deuxième organisation mentionnée plus haut, elle a trop[2)] fait de l'élaboration d'un plan national, la condition de son appui ; sans se soucier de savoir si de tels plans reflétaient les réalités du pays concernés, sans se soucier de leur applicabilité. Les conséquences néfastes d'une telle approche ne se limitent pas aux problèmes de mise en exécution de tels plans ou de leurs "inopérationalités", mais touchent directement, ce qui est bien plus grave, aux solutions relatives à la constitution d'une base de données adéquates et adaptées à la planification du développement. Comment s'étonner dès lors, que ce problème ne soit aujourd'hui encore qu'un éternel recommencement.

2° Mobilisation des ressources.

Nous devons parler de ce problème de mobilisation des ressources parce qu'un plan, aussi beau et adéquat soit-il, ne sera que du papier perdu s'il n'est pas possible de le financer d'une manière ou d'une autre. Toutefois, les ressources financières ne sont qu'une catégorie des ressources à mobiliser pour le développement. Si nous suivons Patankar (1981, pp. 220-307), nous pouvons les séparer en trois grandes catégories :

- les ressources humaines
- les ressources physiques
- les ressources financières.

---

1) Cela est certes une excellente chose, mais qui, malheureusement, ne peut être considérée en dehors d'un contexte général, précis.

2) Cela est aussi vrai pour de nombreuses coopérations bilatérales.

Il n'est certes pas possible de traiter ici en détails ces trois catégories de ressources. Nous nous contenterons donc de généralités. Les ressources humaines[1] sont, sans aucun doute très importantes dans la réussite d'un plan. Il faut donc, non seulement mobiliser les ressources existantes, mais aussi créer une force de travail à la mesure du développement que l'on recherche. Cela implique notamment l'inclusion dans le plan des problèmes de formation qu'elle soit formelle ou informelle. Il est aussi difficile de parler de ressources humaines sans parler de population tout court. Et si nous parlons de population, nous touchons à ces nombreux problèmes qui influencent plus ou moins le développement. Il s'agit notamment de sa composition, de sa distribution spatiale, de l'emploi (chômage déguisé, chômage tout court ...), des possibilités d'accroître la qualité et la quantité de force de travail (niveau de vie, formation en cours d'emploi, programmes pour adultes, information sur les opportunités d'emploi ...). Le fait qu'il y ait chômage ou sous-emploi, cela ne signifie pas forcéments que les travailleurs sont trop nombreux, mais peut-être qu'ils sont inadaptés aux besoins de la nation.

Il y a donc quelque chose à faire, au niveau de planification, pour équilibrer l'offre et la demande sur le marché de l'emploi. Cela est dans l'intérêt de la nation, car si l'homme est producteur, il est aussi consommateur.

Le rôle des ressources naturelles n'est plus à mettre en évidence. Elles concernent aussi bien la terre, les forêts, l'eau pour l'irrigation, pour l'électricité pour les besoins journaliers, et que les richesses du sous-sol. Ici une distinction fondamentale, mais trop souvent oubliée, doit être faite entre les ressources renouvelables et non renouvelables. Les revenus provenant des secondes devraient entièrement être dévolus à l'accroissement du patrimoine national, notamment par l'investissement productif. En d'autres termes, il ne vaudrait la peine, à long terme, d'exploiter les richesses naturelles non renouvelables que si celles-ci procurent à la nation un flux plus important de revenus au travers des investissements directement ou indirectement productifs. De plus, à l'heure actuelle, il n'est plus possible de parler de ressources naturelles, sans faire une place aux problèmes relatifs à l'environnement. Si, par exemple, dans un pays, la pression démographique détériore gravement l'environnement naturel et consomme les ressources non renouvelables, alors il y a des sérieuses questions de s'inquiéter.

Finalement, nous pouvons dire encore quelques mots, sur la mobilisation des ressources financières. Nous pouvons les subdiviser en deux catégories, soit les ressources internes et les ressources externes. Les premières sont composées de ce que l'on pourrait appeler les ressources budgétaires comme les taxes, les impôts, les bénéfices des entreprises publiques, l'épargne publique.... et des ressources privées, qui peuvent être mobilisées notamment par des emprunts ou des bons du trésor.

---

1) Nous aurons l'occasion de revenir sur ce problème lorsque nous aborderons ci-dessus l'obstacle administratif lié au comportement du personnel de la Fonction Publique.

Les secondes, c'est-à-dire les ressources externes, sont constituées par l'aide, l'investissement public et privé ainsi que par les revenus du commerce international[1]. Toutes ces ressources doivent être mobilisées pour permettre au plan d'atteindre son objectif qui est de "développer", dans le sens le plus large de ce terme, le pays concerné.

Nous pouvons maintenant passer au problème suivant qui est lié en fait à l'utilisation des ressources financières.

3° Relations entre le Plan et le Budget[2]

Le problème de relations entre le Plan et le Budget a été notamment étudié par Waterston (1965, Pp. 201-248) et Caiden and Wildovsky) (1980, Pp. 239-261). Il peut être vu comme un exemple de conflits institutionnels qui créent des obstacles majeurs à l'exécution des plans de développement, un exemple de conflits entre agences devant travailler ensemble.

Un plan, s'il veut avoir un sens, doit nécessairement être reflétée par le budget, qui va le financer. Les planificateurs essaient donc par l'intermédiaire du Ministère des Finances, d'altérer l'affectation des ressources suivant leurs objectifs. Mais cela ne peut avoir de l'effet que si le budget lui-même reflète les activités économiques du pays. Cela n'est donc possible que s'il traite d'une partie importante des ressources disponibles. Si l'on regarde les faits, on constate que les planificateurs se sont souvent montrés satisfaits lorsqu'ils ont réussi à contrôler les investissements du secteur public. En fait, les planificateurs ne doivent pas seulement se contenter d'avoir de bonnes relations avec les responsables du budget, mais doivent aussi s'assurer l'appui de tout le secteur public. Ils doivent notamment faire en sorte que celui-ci se comporte en fonction des objectifs du plan ou pour le moins, se démarque le moins possible de ceux-ci.

S'il est facile d'admettre que le plan ne peut être mis en oeuvre sans la collaboration des responsables du Budget, il est peut-être plus difficile de voir pourquoi il pourrait y avoir des conflits sérieux entre ces deux institutions. Les raisons en sont multiples. On peut y relever celles liées

- au personnel
- aux objectifs
- à la nature du raisonnement.

---

1) Les caractères aléatoires et contraignants de cette ressource constituent un obstacle important aux plans de développement.

2) Aussi entre le Plan et les Ministères Techniques, il peut y avoir des frictions.

Au niveau du personnel, on rencontre essentiellement, au Ministère des Finances, des "juristes, des comptables et des techniciens de bas niveau en quête d'ascension dans la bureaucratie" (Caiden and Wildavsky, 1980, p. 241), alors qu'au Ministère du Plan on trouve surtout des économistes et des techniciens de haut niveau peu préoccupés par les problèmes bureaucratiques et administratifs. Il est donc souvent difficile de trouver un terrain d'entente ; les uns et les autres se plaisant à s'envoyer des flèches.

En second lieu, il y a le problème des objectifs. Les responsables du Budget sont avant tout intéressés à la stabilité économique, notamment celle des prix, à des dépenses ne dépassant pas les recettes afin de ne pas être contraints à trouver des recettes supplémentaires (augmentation des taxes, emprunts ...) pour financer un déficit budgétaire. D'un autre côté, les objectifs fixés par les planificateurs sont la croissance économique et le développement du pays, dont certains impératifs commandent parfois des dépenses qui dépassent les recettes disponibles. Ainsi, ils sont préoccupés d'obtenir un maximum d'argent pour investir, afin que le revenu national favorise la croissance. Il y a donc une forte pression des planificateurs pour obtenir plus d'argent. En plus, ils accusent souvent les responsables du Budget de rendre quasi-impossible le développement en introduisant un élément important d'incertitude, en ne débloquant pas les crédits disponibles pour chacun des projets. La lenteur des procédures des Ministères des Finances est aussi souvent évoquée.

Finalement, notons qu'il existe des différences entre la manière de raisonner aux Finances et au Plan. On peut le voir au travers de trois exemples. Le premier a trait à la dimension temps. Très rarement on constate une coordination réelle entre un budget annuel et un plan annuel. Cela tout simplement parce que les périodes du plan et du budget ne coïncident pas. De ce fait, ils ne sont pas préparés en même temps. Ainsi il en résulte une discordance nuisible au bon fonctionnement des activités économiques et partant aux progrès potentiels du pays. De plus la période de raisonnement n'est pas la même. Celui des Finances est essentiellement à court terme alors que celui du Plan inclut le court, le moyen et le long terme. Le deuxième concerne l'attitude en face du déficit budgétaire. Les responsables du Budget estiment généralement qu'il

- est inflationniste
- entraîne de mauvais investissements
- introduit un élément d'incertitude.

A quoi, les planificateurs répondent qu'un déficit budgétaire permet une meilleure utilisation des ressources, puisque celles-ci ne sont pas, d'une façon générale, pleinement utilisées dans les pays en voie de développement. Au total, disons encore que les comptables considèrent, souvent, chaque sortie de fonds de la même façon, c'est-à-dire comme une dépense, alors qu'au Plan on distingue très soigneusement selon la nature des dépenses, notamment entre consommation et investissement, si ce n'est entre divers types d'investissements.

4° Obstacles administratifs.

Ils sont nombreux et importants. Nous ne relèverons ici que deux grandes catégories ; ceux qui sont liés au personnel de l'Etat et ceux dus à l'organisation même de l'administration.

En guise d'introduction à ce point, nous pouvons partir d'éléments historiques. Une grande majorité de pays, actuellement en voie de développement, ont été colonisés et n'ont obtenu leur indépendance que relativement récemment. De cela nous pouvons tirer quelques enseignements, à savoir qu'il y avait :

- des divergences fondamentales entre les objectifs de l'administration coloniale et celle de pays nouvellement indépendants tout court
- pléthore, au moment de l'indépendance, d'employés subalternes habitués à faire de menus travaux de routine et un manque, si ce n'est une absence, de cadres compétents capables de les encadrer.

De cette situation, deux choses ont résulté : des promotions rapides de personnes non-qualifiées, qui n'étaient, notamment, pas à même de procéder aux réformes administratives nécessaires au développement économique et, un peu plus tard, des conflits entre ces nouveaux "cadres" et les intellectuels nouvellement formés. Du premier élément, il ressort, et cela est confirmé par les faits actuels, que plusieurs pays en développement n'ont toujours pas "révolutionné" leur système administratif en vue de satisfaire aux impératifs de développement socio-économique. Du second élément, on peut, implicitement, déduire que la compétence est un critère de sélection très rarement retenu par la Fonction Publique, pas plus d'ailleurs que la distinction entre intellectuels et instruits. Reprenons maintenant ces deux point en commençant par le personnel.

A) Le personnel de l'Etat.

La planification, tout comme le développement sont fonction du personnel chargé de l'exécuter ou de la promouvoir. Il est donc impératif que celui-ci soit choisi selon ses compétences et ses capacités. Or, l'expérience nous apprend que dans les pays en développement, les choix se font d'abord et avant tout sur la base de l'appartenance sociale d'une part et de l'influence personnelle ou politique d'autre part. Qui plus est, tous les diplômes sont considérés sur un pied d'égalité, empêchant ainsi de distinguer entre les intellectuels et les instruits[1]. Posséder un même diplôme ne présage en rien de la capacité de chaque individu à résoudre les problèmes qui se présentent. Et, tout le problème est de mettre la personne qu'il faut à la place qu'il faut afin de tirer, pour le développement, un profit maximum du capital humain disponible. Sur ce point nous ne pouvons être que d'accord avec Lewis (Waterston, 1965, p. 277) qui déclarait, en 1959, à des économistes ghanéens que la corruption dans les pays sous-développés, si souvent mis en évidence, bien que moralement déplorable, cause beaucoup moins de préjudices que la nomination à des postes importants de personnes incompétentes. Il en résulte souvent un gaspillage énorme des ressources disponibles.

---

1) Alatas (1979) distingue entre "intellectuels" et "fools".

Un deuxième problème lié au personnel est constitué par la situation personnelle du fonctionnaire. ELle est généralement caractérisée par des salaires bas et le risque d'être victime des diverses politiques défectueuses ou irrationnelles d'orientation, de promotion ou de mutations entre les différents services étatiques. On pourrait encore ajouter à cette liste les vicissitudes du pouvoir politique. Cette situation entraîne, pour le moins, deux conséquences. La première est que les fonctionnnaires sont souvent obligés, pour survivre, de se procurer des revenus extérieurs à leur fonction, ce qui, quels que soient les moyens utilisés, prend du temps et de l'énergie. Ils sont ainsi, par la force des choses, beaucoup moins intéressés et disponibles pour les affaires de l'Etat en général et pour celles de la promotion du développement en particulier. La deuxième conséquence provient de l'insécurité que chaque fonctionnaire doit ressentir à son poste. Dès lors, ses préoccupations ont plutôt trait, prioritairement, aux possibilités de bénéfices matériels directs ou de promotion en général (hiérarchique, de pouvoir, ou "matérielle") et, ensuite seulement, s'il reste du temps, au cahier des charges qui lui est imparti de par sa fonction.

Un troisième et dernier problème que nous relèverons ici est celui de l'âge. Souvent dans les pays du Tiers-Monde, on arrive très rapidement, c'est-à-dire très jeune au sommet. A côté du problème de l'inexpérience, il y a celui de la motivation. Comment, en effet, est-il possible de motiver des gens qui ont atteint le sommet avant 35 ans si ce n'est avant 30. Malheureusement, pour les pays en développement, ce n'est qu'avec des gens motivés, libérés des soucis personnels et compétents que le développement devient possible. Si ces conditions étaient réunies, il n'y aurait plus de problèmes pour planifier d'abord et réaliser ensuite le développement.

B) L'organisation de l'Administration.

La constatation majeure qu'il y a lieu de faire ici découle directement de ce qui a été dit dans la projection sur le passé, faite au début du présent point. En effet, l'Administration des pays en développement reste encore, en partie, tributaire des structures ou des systèmes mis en place durant la colonisation. Rarement des réformes ont été faites que ce soit pour prendre en compte son accroissement ou pour rendre efficace la gestion du développement. En effet, l'organisation n'est pas la même lorsqu'il y a 500 que lorsqu'il y a 5 000 ou 10 000 fonctionnaires, pas plus qu'elle n'est la même lorsque l'objectif est d'"exploiter" un pays et lorsqu'il est de le "développer". Ainsi, le rôle demandé, actuellement, à l'Administration n'est plus celui qu'elle jouait il y a quelques années encore. Et, une réforme, si ce n'est une "révolution" de l'Administration s'impose pour de nombreuses raisons, parmi lesquelles nous trouvons :

- la difficulté qu'ont les cadres à déléguer l'autorité et le pouvoir de décision, ce qui fait que les problèmes les plus bénins remontent au sommet de la hiérarchie, réduisant ainsi le temps que les cadres supérieurs pourraient consacrer aux problèmes importants et fondamentaux,

- la nécessité des cadres de participer à de multiples conseils d'administration qui leur prend temps et énergie,
- le système dépassé de la gestion financière de l'Etat (comptabilité publique), demandant de nombreux contrôles qui entraînent ipso facto des goulots d'étranglement. Certes les fonds de l'Etat doivent être contrôlés, mais pas au détriment du développement comme cela est trop souvent le cas.

La conséquence de tout cela, c'est-à-dire de la centralisation des prises de décision et du contrôle des dépenses est que les plans de développement voient souvent leur exécution bloquée par des structures administratives inadéquates. Il s'agit là vraisemblablement du principal obstacle au développement. De plus, dans beaucoup de pays on essaie de résoudre ce problème par la création de nouvelles organisations étatiques ou paraétatiques. Ce remède s'est souvent révélé pire que la maladie elle-même.

Transformation d'obstacles en occasions favorables au développement[1].

Il y a parfois un débat académique pour savoir si la réforme administrative des pays en voie de développement doit précéder, suivre ou accompagner le développement. Cela ne nous paraît pas si important de le savoir. En fait, nous venons de dire que l'administration telle qu'elle est organisée aujourd'hui encore dans de nombreux pays en développement est un frein important aux progrès sociaux et économiques.D'un autre côté, le développement est un objectif admis par l'ensemble des Etats du Tiers-Monde. Dès lors, on est en droit de se poser une question: ne devraient-ils pas organiser l'administration en fonction des impératifs de développement plutôt que selon les manuels d'administration publique. Il nous paraît indispensable, pour les pays en voie de développement, de transgresser nombre de règles communément admises. Il nous semble, par exemple, impératif de passer d'un contrôle financier ex-ante à un contrôle ex-post, ce qui signifie, notamment, enlever aux Finances les prérogatives de décider ou de contrôler ex-ante le financement du Plan. Dans ce nouveau schéma, les Ministères Techniques géreraient, directement leurs finances, par délégation de pouvoir (décisions) aux différents services, si ce n'est aux diverses activités. Le Ministère des Finances ferait essentiellement de la révision comptable, une fois le budget établi. A ce niveau, des réformes, dans au moins deux directions, doivent être faites. En premier lieu, le budget doit cesser de n'être qu'une liste exhaustive des dépenses et recettes, permettant de contrôler les fonds de l'Etat pour devenir un instrument de gestion et de développement. En second lieu, il doit refléter totalement le plan. Il doit être avant tout son expression financière. En conséquence, le plan annuel (impératif) et le budget annuel doivent nécessairement être préparés en même temps et en parfaite coordination. De son côté, le Ministère du Plan, en plus de la conception à long terme du développement et de sa traduction en actions à court et moyen terme, aura un rôle de coordination.

1) Ce titre est adapté de Caiden and Wildavsky (1980, p. 293)/

Il ressort implicitement de ce qui précède que la meilleure solution à envisager est peut-être celle de regrouper le Plan et les Finances en un seul Ministère, ce qui permettrait de concevoir simultanément les projets, les actions et leur financement.

En ce qui concerne le personnel, des réformes drastiques s'imposent également. Elles pourraient commencer par l'établissement d'un système de mise en concours de tous les postes de cadre, de direction et continuer par la prise en considération de critères aussi importants que la distinction entre "intellectuels" et "inscrits".

Pour ce qui est du processus de planification, il y aurait beaucoup à dire. Toutefois, étant donné que cela dépend beaucoup de la méthodologie suivie, nous ne discuterons ici que d'un problème, celui du financement extérieur du plan. Comme chacun le sait, cette manière de faire a de nombreux inconvénients, notamment lorsqu'il y a des discordances entre les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires. Ces derniers se trouvent de ce fait, souvent devant un dilemme entre une indépendance légitimement désirée et la nécessité de financer leur plan de développement. En relation avec ce point, notamment en vue de diminuer les incertitudes et partant de faciliter les prises de décisions, Caiden et Wildavsky (1980, pp. 304-307) discutent les avantages et les inconvénients liés à l'éventualité que les pays donateurs accordent un support budgétaire direct et ce, pour une longue période. Ils voient là une possibilité de diminuer l'incertitude liée au financement extérieur et parfois "dirigé".

Conclusions.

Nous avons, dans cet article, soulevé de nombreux problèmes relatifs à la planification des économies en développement, sans proposer beaucoup de solutions. Cet état de fait tient essentiellement à deux causes. D'une part, ils ne peuvent être résolus globalement. En d'autres termes, il n'y a pas de solutions miracles. Chaque cas doit être traité séparément. D'autre part, même si la planification s'avère quasiment indispensable aux économies en développement, elle n'est pas en elle-même, un remède garanti. Il ne suffit pas d'avoir un plan, il faut encore que des réformes essentielles aient lieu au niveau de l'administration et surtout de celui du recrutement du personnel de l'Etat. En l'absence de celles-ci, la réalisation du plan ; et à travers lui, la promotion du développement, resteront, pour longtemps encore, des mots.

BIBLIOGRAPHIE SELECTIONNEE.

1) Alatas, S.H. (1977). Intellectuals, in Developing Societies. London : Frank Cas, Pp. xvi, 130.

2) 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

3) Bremaud, G. (1979) "Réflexions théoriques sur les problèmes de planification dans les pays en voie de développement". Communication au "Séminaire en planification économique". in : Université Nationale du Rwanda, Faculté des Sciences Economiques et Sociales. La Planification. Juin, pp. 22-45.

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

5) Chenery, H. et al., (1974). Redistribution with Growth. Oxford : Oxford University Press, Pp. xx, 304.

6) Green R.H. (...). "The Role of the State as an Agent of Economic and Social Development in the Least Developed Countries". Journal of Development Planning, N°6, pp. 1-39.

7 Frisch, R. (1976). Economic Planning Studies, Selected and Introduced by F. Long. Dordrecht, Holland : Reidel, Pp. xiii, 198.

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

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

10) Kuyvenhoven, A.(1978). Planning with the Semi-Input-Output Method. Leiden ; Boston and London : Martinus Nijhoff, Pp. wi, 266.

11) Lange, O. (1976). "Planning Economic Development". (tiré de : Lange, O. (1961) : "Economic Development and International Cooperation"). Caire : Central Bank of Egypt, pp. 10-13, 15-17.) in : Meier, G. Leading Issues in Economic Development. pp. 804-808.

12) Maki, R.W. and Augus, J.E. (1973). "Development Planning". in : Judge, G.G. and Takayama, T., Studies in Economic Planning over Space and Time. Amsterdam and London : North-Holland ; New-York : Elsevier, pp. 43-64.

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

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

15) Schumpeter, J. (1974). Capitalisme, socialisme et démocratie. Traduction. Paris : Payot, Pp. 433.

16) Sirkin, G. (1968). The Visible Hand : The Fundamentals of Economic Planning. New-York : McGraw-Hill.

17) Todaro, M.P. (1971". Development Planning : Models and Methods. Nairobi : Oxford University Press. Pp. x, 101.

18) United Nations (1955). "Economic Development and Planning in Asia and the Far East". Economic Bulletin for Asia and Far East, November 1955.

19) Université Libre de Bruxelles. (1962). Les problèmes de la planification. Bruxelles, institutions de Sociologie, Pp. 264.

20) Vergeot, J. (1970). Les plans dans le monde. Paris : Editions France-Empire, Pp. 578.

21) Waterston, A. (1965). Development Planning : Lessons of Experience. Baltimore : The Hohns Hopkins Press fo IBRD, Pp. xix, 706.

22) Yotopoulos, P.A. and Nugent, J.B. (1976). Economics of Development. New-York 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., Réflexions sur la planification des économies en développement, pp. 51-67, Cahiers du CURDES n° 3, Juin 1984.

Contact CURDES : curdes.fsea@yahoo.fr