

D A K A R

PLANIFICATION DE LA MAIN D'OEUVRE

Cours Spécialisé - Second Semestre 1965 - 1966

Cours N° 1: Arrière-Plan

1. Buts et moyens de développement.

Il est risqué de généraliser, surtout lorsqu'il s'agit de l'Afrique actuelle: un auteur a dit que d'essayer de décrire la situation dans presque n'importe quel pays indépendant de ce continent, c'était en quelque sorte prendre en photo un cheval au galop. L'auteur faisait cette constatation en 1963, lors d'une seconde visite en Afrique de l'Est. <sup>(1)</sup> Que dirait elle en 1966?

Cependant, les peuples de ces pays ont en commun d'importants buts et certaines caractéristiques de leur histoire récente et contemporaine. Leurs gouvernements ont manifesté l'intention d'arriver au taux le plus élevé possible d'accroissement de la production, à une plus grande égalité dans les possibilités de travail et de revenus, et des niveaux plus élevés de réalisations culturelles et d'éducation. Ces objectifs sont inscrits, presque invariablement, dans le cadre d'une législation qui prévoit une planification de l'économie <sup>(2)</sup>. Dans de nombreux accords internationaux et dans la constitution d'un certain nombre d'organisations africaines supra-nationales <sup>(3)</sup> ces pays s'engagent à réaliser ces buts de concert. Dans ces documents

(1) Elspeth Huselly, Forks and Hope, Londres 1964.

(2) Par exemple, le Plan quinquennal 1964-1969 du Tanganyika, Vol. 1, Dar es Salam, 1964, R.A.U. National Planning Committee, Perspectives 1960 - 1970, Le Caire 1959; Gouvernement Tunisien, Perspectives Décennales de Développement. Tunis 1962, etc.

(3) Par exemple, la charte de l'organisation de l'unité Africaine, ADDIS ABEBA, Mai 1963; Traité Instituant une organisation de coopération Africaino-Malgache, Yaoundé, 28 Mars 1961.

les gouvernements ont en général fait des réserves: en particulier ils ne sacrifieront pas l'indépendance nationale à d'autres buts. (4)

De plus grande importance que ces déclarations générales d'intention sont les plans économiques nationaux qui convertissent les buts de développement en objectifs de politique spécifiques, explicitement reliés aux moyens de leur réalisation. Encore plus importantes sont les mesures prises pour créer un mécanisme de développement planifié et le mettre en marche.

A ce sujet Paul Borel (5) a dit:

" ..... Ces plans Africains possèdent une originalité dont la source est beaucoup plus profonde que les différences de situation économique: issus de l'indépendance, ils ont une signification politique accusée. Ils sont un moyen de rassembler dans une visée commune les forces actives d'une nation qui vient de naître, ils sont un acte de confiance, teinté quelquefois d'exaltation, dans l'avenir qu'elle pourra elle-même se construire; ils sont une réponse à ceux qu'inquiète l'effacement de la puissance tutélaire; ils visent une liquidation des restes d'une dépendance économique et politique qu'on veut abolir. Aux yeux du monde, ils prétendent être l'affirmation de l'existence et de la pérennité du nouvel Etat. Ils se sont voulus ambitieux au risque d'être utopiques.

---

(4) Indépendance nationale a ici un sens spécial. Il veut dire non-dépendance de puissances non-africaines et n'écarte pas une unification régionale des nations africaines.

(5) Paul Borel et E.P. Jackson, "Expériences de Planification en Afrique" OCDE. Planification et Programmes Développement, 1964 p. 188.

"Ces plans sont fortement teintés d'idéologie. Cette idéologie est originale: elle récuse le communisme comme le libéralisme capitaliste. C'est une voie moyenne entre les deux mais qui s'affirme de nature plus spiritualiste qu'eux: le socialisme africain. La prépondérance accordée à l'Etat..... trouve sa compensation ..... dans un sens aigu de l'homme et de la promotion humaine ..."

"En contre-partie de cette idéologie, un esprit de réalisme et d'objectivité préside à l'élaboration concrète du plan ..... ce qui manque c'est une doctrine et une expérience dans la façon de mettre les plans en oeuvre et de former les hommes qui ont à les employer."

## 2. Emploi et production

En fonction de ces buts, la planification de la main d'oeuvre a maintenant une importance particulière, car on constate que tous les autres moyens de fournir "ce qui manque" (selon l'expression de Borel) manquent. Il ne s'agit pas simplement d'acquiescer de l'expérience" et de former des individus, mais de créer un mécanisme qui travaille pour le développement de la production - qui transfère progressivement à un emploi productif les ressources inutilisées et cachées. Ce mécanisme est nécessaire pour fournir une base de plus en plus large pour les investissements et les innovations, non seulement à des fins matérielles, mais aussi en vue de réaliser pleinement les objectifs, l'indépendance et de progrès culturel auxquels visent les socialistes africains.

Pour créer le mécanisme nécessaire à la planification de la production et à l'exécution de plans, et pour le faire fonctionner, la première condition requise c'est de disposer d'une main d'oeuvre aux aptitudes appropriées. Il est évidemment aussi nécessaire, pour l'organisation d'un développement planifié (ou pour faire fonctionner le mécanisme) d'utiliser les services de la main d'oeuvre qualifiée où et quand ils sont nécessaires. De même au niveau de la production, que ce soit dans le secteur de l'agriculture de l'industrie ou des services, le travailleur doit orienter ses efforts en vue de la

realisation des objectifs du plan. Ces besoins de main d'oeuvre ne seront pas automatiquement satisfaits, même si la population est à 100% derrière le gouvernement et son plan. Ils exigent une planification effective de la main d'oeuvre du niveau de la production jusqu'à celui de l'organisation centrale de planification.

Certaines conditions spéciales, communes à la plupart des pays africains indépendants, dictent ce besoin:

1. Au niveau de l'entreprise, on manque de qualifications dans les domaines administratifs, techniques et de l'exécution: l'illusion d'avoir "des réserves inépuisables de main d'oeuvre" cache une sérieuse pénurie en type de main d'oeuvre requis pour un développement planifié. (6)
2. Les possibilités associées de l'agriculture et de l'industrie, et les faibles rendements de la plupart des investissements, sont des éléments qui vont à l'encontre de l'idée selon laquelle le problème est surtout constitué par le manque de capital. En fait, comme le montre Little il n'y a pas de manque généralisé de capital, sauf si l'on se base sur des critères qui ne se rapportent pas aux conditions actuelles (7).
3. La terre est sous-utilisée: même là où il y a des régions de terre fertile, des ressources d'eau et des minerais inexploités, le rendement apparent des investissements en vue de leur développement est faible et - après un siècle de contact (peripherique) avec les marchés mondiaux qui ailleurs ont attribué une grande valeur à ces ressources - c'est encore un trait commun des pays au sud du Sahara, d'avoir trop de terre. (8)

---

(6) Voir J.I. Roper, Labour Problem in West Africa, ch. 4.

(7) I.M.D. Little, Aid to Africa, Overseas Development Institute, Londres, 1964.

(8) Samir Amin, Trois Expériences Africaines de Développement: Le Mali, la Guinée, et Le Ghana, Etudes "Tiers Monde", Paris, 1965.

4. L'organisation de la production, pour autant qu'elle touche la majorité de la population, se rapproche de celle d'une économie de subsistance. Dans la plupart de ces pays une économie de marché périphérique, basée sur l'utilisation d'argent et ce crédit, est orientée vers l'importation et l'exportation et a peu d'influence sur la majorité de la population. (9)
5. Certaines tendances à la formation de monopoles (concernant les petits groupes de salariés et les entrepreneurs industriels qui, avec l'armée, supportent d'ordinaire l'élite dirigeante) limitent l'expansion de l'économie de marché périphérique. L'aménagement des agglomérations urbaines et l'expansion de l'éducation augmentent les nombres de ceux qui sont liés à l'économie de marché, alors que la portion de population qui y est absorbée tend à diminuer (c.à.d. que le chômage apparent croît.)
6. Ces tendances ont été renforcées par:
  - a) une détérioration des termes de l'échange
  - b) le retrait de la main d'oeuvre étrangère, engagée dans le gouvernement et les affaires.

### 3. Conditions de planification de la main d'oeuvre

Dans ces conditions, les doctrines marxistes sont souvent favorablement accueillies. Toutefois elles ont eu peu de succès, au niveau des administrations, en partie parce qu'à ce niveau l'aide d'origine non-communiste a eu une forte influence, et en partie parce qu'elles sont étrangères aux traditions africaines. Le socialisme africain est plus proche de la tradition - et il laisse la porte ouverte à l'aide venant de l'est et de l'ouest. Le plus grand danger

---

(9) Samir Amin, op. cit.

semble être un refus de toute doctrine orientée dans le sens du développement, y compris le marxisme, et une retraite dans le défaitisme malthusien face aux problèmes économiques que posent les masses de population.

Comme le suggère Borel, le socialisme africain peut donner une réponse. Il accorde toute liberté à l'idéalisme et l'éloquence - et au "verbalisme gauchisant" si déprécié par le Président Senghor.<sup>(10)</sup> Mais l'application de techniques de planification économique le met, du moins, en contact avec la réalité. Les planificateurs se heurtent alors aux durs faits que nous avons sommairement décrits comme étant l'absence d'un mécanisme de transfert à un emploi productif de ressources non-utilisées ou sous-utilisées.

Face à toutes ses difficultés inhérentes à la situation actuelle<sup>(11)</sup>, la voie des planificateurs est pleine de pièges. Le prétendu manque de capital les pousse à recourir à l'aide et aux investissements étrangers; cette aide étrangère ne se ressent souvent que dans l'économie de marché périphérique, ou bien elle crée une capacité excédentaire et peu ou pas de rendement positif ou bien <sup>elle</sup> présente ces deux caractères à la fois.

L'un des moyens les plus attirants, qui vient en second, c'est probablement l'expansion du système d'enseignement: étendre l'alphabétisation promet de briser l'emprise de la coutume et de créer une réceptivité aux techniques disponibles qui peuvent accroître la division du travail, la productivité et l'orientation de la production vers le marché. A des niveaux plus élevés le système d'enseignement et la formation professionnelle peuvent fournir la base de qualifications en science, technologie et gestion. C'est pourquoi les programmes élargis d'enseignement, visant à une instruction universelle, au remplacement de la main d'œuvre étrangère, et à une augmentation des disponibilités de main d'œuvre qualifiée nécessaire au développement ont été intensifiés.

---

(10) Leopold Sédar Senghor, "Rapport de Politique Générale" (Discours lors du 5ème congrès de l'Union Progressiste Sénégalaise, compte rendu complet dans le supplément de Dakar-Matin du 30 Janvier 1966.

(11) Voir ci-dessus, paragraphe 2 alinéas 1 à 6.

Il n'y a pourtant pas de système d'enseignement qui produise instantanément des administrateurs, des savants de l'industrie, des techniciens, ou des travailleurs qualifiés prêts à travailler dans l'usine ou dans l'agriculture. Dans un milieu industriel ou scientifique, cela peut ne pas être important (jusqu'à un certain point): il y a des possibilités et des stimulants de développement et des demandes de personnel qualifié; le bachelier ou le licencié peut dès son jeune âge avoir eu vent de carrières possibles.

Mais quelles sont les carrières offertes aux fils du village africain ou aux milliers d'enfants des bidonvilles de la cité africaine?

Dans certains cas, ces possibilités s'étendent, mais en général elles sont étroitement limitées. Il faut qu'un complexe de main d'oeuvre qualifiée fonctionne au niveau de la production, pour fournir la base de l'expansion nécessaire des possibilités d'emploi et de production. C'est sur cette base que se situe le défi relevé par la planification de la main d'oeuvre.

#### 4. Développement de la main d'oeuvre et rendement des investissements.

Ce qui manque encore (à un autre point de vue) c'est un mécanisme qui puisse amorcer et soutenir le développement de l'équipement (y compris l'innovation) dans l'agriculture et dans l'industrie. Sans les aptitudes professionnelles requises dans l'organisation et dans le processus de la production, pour lesquels seul le système d'enseignement et la formation professionnelle ne fournissent une base; les possibilités de production latentes dans un complexe social restent latentes. Le rendement des investissements reste faible. L'enseignement déçoit souvent l'individu, et dans les groupes sociaux il peut aboutir à un conflit dans lequel les intérêts communs sont sacrifiés/ des avantages momentanés ou mêmes des avantages illusoire pour un seul groupe.

On considère la planification de la main d'oeuvre avant tout comme une idée importée. Elle s'applique d'abord, sur une base ad hoc, à l'organisation de l'enseignement et à la formation professionnelle supérieure pour fournir des administrateurs et des enseignants (12). L'idée s'est étendue (comme tout récemment en Amérique (13) et depuis longtemps en URSS) à la formation du personnel scientifique, technique et des cadres de l'industrie. Puis l'idée a progressé vers une coordination de la planification de la main d'oeuvre et de la planification de la production, de telle sorte que le programme d'enseignement et de formation puisse fournir une base plus appropriée à une main d'oeuvre variée qui s'adapte au développement de la structure de l'équipement, et de telle sorte que cette structure puisse être mieux organisée en vue de faire un usage productif des disponibilités croissantes de main d'oeuvre qualifiée.

Dans certains cas exceptionnels, cette application élargie de l'analyse de la main d'oeuvre en milieu africain a dépassé les abstractions formelles et l'analyse préalable prometteuse des possibilités de développement de la main d'oeuvre en fonction des buts du développement. En général, elle ne s'est toutefois pas étendue au-delà du "secteur moderne" et elle n'a été qu'une tentative d'adaptation des programmes d'enseignement et de formation enfin qu'ils s'allient plus étroitement à un type préconçu de possibilités de production.

---

(12) Comme dans le Plan Quinquennal 1964-1970 du Tanganyika

(13) Se limitant plus communément à "un programme de main d'oeuvre" aux Etats Unis, quoique l'USAID soit un protagoniste affirmé de la Planification de la main d'oeuvre dans les pays en voie de développement.

Ceci ne s'éloigne guère du rôle primordial que l'on se propose de faire jouer à la planification de la main d'oeuvre, le rôle de moyen de création et de réalisation de possibilités de production - en haussant le niveau du rendement des investissements et en créant un mécanisme par lequel des ressources inutilisées sont transférées à un emploi productif.

Le cours commence par exposer les possibilités de la planification de la main d'oeuvre dans ce rôle, c.a.d. il traite de ce sujet en le considérant comme une approche à la planification de la production; il traite de ce milieu où le défaitisme malthusien est un danger et où la mobilisation de l'épargne intérieure, l'extension de l'aide étrangère et le développement de l'enseignement et de la formation professionnelle progresseront peu, à moins que le développement et application d'aptitudes professionnelles techniques et organisations n'aient une influence sur le travail.

## 5. C O N C L U S I O N

Une grande partie de la théorie consacrée à la planification nationale dans le passé a considéré cet aspect de la main d'oeuvre comme acquis. C'est en partie un legs des doctrines politiques du laissez-faire communément associées à une théorie économique fondamentale, et en partie un résultat de l'application d'un système d'analyse dans lequel le facteur main d'oeuvre n'est pas différencié. Même dans des pays qui ont un système économique très développé et intégré, basé soit sur une concurrence réglementée soit sur des systèmes anciennement établis de planification et de contrôle centraux, on ne rencontre pas ces idées. Mais même si ces pays avaient des systèmes totalement efficaces de pressions et de stimulants au développement de la main d'oeuvre coïncidant avec les possibilités de développement de la production, il serait encore très difficile d'excuser un transfert sans discernement de conclusions, adaptées à leurs propres circonstances, dans le milieu africain.

Actuellement dans les pays africains nous trouvons que nous ne pouvons considérer comme acquises des forces contribuant à la division du travail, à la spécialisation de la production, à l'innovation, à la réalisation d'économies d'échelle associées à l'extension de marchés et à l'utilisation d'argent et de crédit.

Dans ces conditions il pourra y avoir, et il y a eu, développement économique dans des pays africains où des hommes ont eu la capacité et le courage de prendre les décisions nécessaires de spécialiser d'investir d'innover et d'agir efficacement selon leurs décisions. Mais ces décisions et ces stimulants n'ont pu résister longtemps en l'absence d'un milieu social favorable au développement de la main d'oeuvre.

De plus, les peuples africains, possédant une main d'oeuvre surabondante et des ressources naturelles inexploitées, et ayant accès à la technologie moderne fondée sur la science, ne se contentent pas d'attendre des générations en espérant que les "forces de marché" amorceront et maintiendront le genre de développement auquel ils aspirent. Ils veulent un développement accéléré qui donnera des résultats dans cette génération.

Actuellement on trouve la peine évidente qu'une approche par la main d'oeuvre à la planification de l'investissement et de la production est une réponse au défi que lance la technologie moderne aux peuples africains, dans (1) des Etudes historiques et (2) des comparaisons internationales (14), mais surtout dans (3) une Analyse qui relie les moyens de développement aux buts du développement en milieu africain (15).

---

(14) Walter Galenson and Graham Pyatt, The Quality of Labour and Economic Development in certain Countries, I.L.O. Studies and Reports, New Series, No. 68, Geneva, 1964.

(15) Guy Hunter, The New Societies of Tropical Africa, 1964; K.A. Blakey "The Scope for Manpower Analysis in Planning Production in certain African Countries", I.L.R., November, 1965; etc.

Cette évidence montre la nécessité de programmes d'enseignement pour fournir une base d'enseignement général et de formation professionnelle aux aptitudes de la science, la technologie et la gestion requises pour un développement industriel et social plus étendu. "Elle fait aussi ressortir des problèmes, beaucoup plus ardues (dans leur conception, pas nécessairement dans leur résolution) de l'organisation de la production sur la base fournie par le système d'enseignement à la fois (1) pour développer la force de travail qualifiée requise et (2) pour fournir tant les stimulants professionnels que les ressources matérielles requis pour maintenir le développement de l'enseignement et le développement social dans un sens plus large.

Les Gouvernements, qui se heurtent à des difficultés immédiates, qui dans certains cas créent un état de crise, sont sensibles à ces idées. Les difficultés les plus pressantes sont dues à l'influence inégale de la science et de la technologie. En particulier, la science médicale moderne et l'hygiène moderne (entre autres causes) ont eu pour résultat un accroissement démographique qui, en l'absence d'une croissance économique accélérée aboutirait à une misère croissante. Le remède est connu: les africains possèdent des ressources inutilisées et sous-utilisées et ils ont accès aux techniques modernes de production. Mais à moins d'appliquer des techniques modernes au niveau du travail dans l'agriculture et à l'atelier et à moins de transférer à un emploi productif des ressources inemployées et cachées, la situation empirera. L'enseignement général et professionnel va d'une certaine façon fournir des recrues à la force de travail capable d'exploiter les aptitudes requises pour réaliser ces résultats désirés. Mais beaucoup trop souvent les possibilités de ces ressources humaines précieuses ne sont jamais réalisées parce que l'industrie et l'agriculture sont encore

dominées par des techniques de production inefficaces et des systèmes d'organisation et d'utilisation de la main d'oeuvre qui résistent au changement.

Voici les raisons principales de l'orientation de ce cours, qui veut montrer:

1. Comment l'analyse économique, dans le sens des théories fondamentales d'investissement, d'innovation et de consommation, se prête à une approche par la main d'oeuvre à la planification du développement.
2. Comment ceci indique, dans les conditions qui nous intéressent, la nécessité d'appliquer la fonction de planification de la main d'oeuvre dans chaque étape du processus de formation et d'exécution des plans de production.
3. Comment une planification centralisée, soutenue par une analyse adéquate de main d'oeuvre et des services de main d'oeuvre spécialisés, peut aller de pair avec la prise d'initiatives et de responsabilités au niveau de la production.

Cela nous entraîne inévitablement à fixer un ensemble général de principes et de procédés de planification de la main d'oeuvre, qui puissent s'adapter à la grande variété de conditions dans les pays africains en voie de développement, conditions qui changent rapidement. Deux concepts principaux de planification de la main d'oeuvre seront exposés.

1. La planification de la main d'oeuvre, en vue de prévoir des disponibilités de services de main d'oeuvre qualifiée nécessaires à l'exécution d'entreprises de production préconçues d'institutions régionales de développement, et d'autorités centrales de gouvernement.
2. La planification de la main d'oeuvre, en élargissant le concept ci-dessus, consistant à accorder, à chaque phase de la formation et de l'exécution de plans de développement global, leur juste importance aux disponibilités de main d'oeuvre et aux possibilités de développement de la main d'oeuvre.