

D A K A R

PLANIFICATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Cours Spécialisé - Deuxième Semestre

Document de base n° 2

MAIN D'OEUVRE ET BIENS D'EQUIPEMENT DANS LA PLANIFICATION EN AFRIQUE

1. L'illusion de l'offre illimitée de la main-d'oeuvre

A - Le modèle initial.

Les modèles de "développement économique avec offre illimitée de main-d'oeuvre (1) ont tendance à induire les planificateurs en erreur dans les pays en voie de développement. Ils ont créé des confusions en particulier parmi la jeune génération d'administrateurs de la nouvelle Afrique.

De tels modèles sont généralement basés sur des hypothèses de concurrence parfaite et d'une offre non différenciée de main-d'oeuvre. Partant de ces hypothèses, (a) l'existence du chômage ou (b) la coexistence d'unités de production relativement peu efficaces signifie qu'un innovateur jouira d'un surplus "plus que normal" de la valeur de la production sur les coûts de la main-d'oeuvre jusqu'au moment où il aura épuisé l'offre de nouveaux travailleurs venant s'ajouter à sa propre main-d'oeuvre et disponible d'autres emplois (2) où la productivité (nette) (3) du travail est relativement faible.

(1) l'idée fondamentale est souvent associée au nom du Professeur W.A. Lewis, dont l'article intitulé "Economic Development with unlimited supplies of labour", a été publié dans la Manchester Statistic Society. D.B. Butt a appliqué une idée similaire dans une série d'articles, dans le Quarterly Journal of Economics. Cependant l'essence de cette idée avait déjà été développée par T. Schumpeter, Theory of Economic Development.

(2) Y compris le recrutement parmi les rangs des chômeurs

(3) Valeur ajoutée, amortissement par unité de la main-d'oeuvre employée.

Dans les pays africains en voie de développement, il semble qu'il y a un champ assez vaste pour l'innovation par l'adoption d'amélioration relativement simples des techniques et des méthodes d'organisation déjà développées ailleurs. Ainsi, s'il y avait une offre illimitée de main-d'oeuvre et si, les autres hypothèses de ces modèles étaient directement applicables, le rendement des investissements devrait être élevé. Dans ce cas, selon le modèle, le développement économique devrait "décoller" et se soutenir aussi longtemps que dure le stock des innovations potentielles, c'est-à-dire aussi longtemps que le rendement en perspective dépasse le taux d'intérêt applicable (ou le bénéfice "normal"). Ces conditions devraient rester les mêmes tant qu'il y aurait en perspective des emplois plus productifs que les emplois actuels. Bien entendu, avec le chômage, toutes ces propositions s'appliquent à fortiori.

L'approche à la planification du développement sur la base de ce modèle est très nette. La main-d'oeuvre est abondante et le capital rare par rapport à la demande - ce qui se reflète dans les rendements élevés des investissements. Les conditions de base pour la croissance y sont. Tout ce qu'il faut pour le "décollage", c'est l'élimination des barrières institutionnelles à l'innovation⁽⁴⁾ et le commencement, d'un flux ascendant et continu d'investissements qui s'alimentera en produisant un flux croissant d'épargne.

B/ - Le modèle "macro-économique".

Ces idées fondamentales permettent aussi de construire des modèles à partir d'un niveau plus élevé d'abstraction et de sophistication en suivant (par exemple) Harrod (5) et Dower (6). On peut par exemple explorer la signification de ces conditions de croissance en termes de la fameuse équation de Harrod.

$$g = \frac{s}{v}$$

(4) Exemple, "traditionalisme", "modes cérémoniaux de comportement", etc.

(5) R.F. Harrod "An Essay in Dynamic Theory", Economic Journal 1939

(6) Evrey Domar - "Capital Expansion, Rate of Growth and Employment" Econometrica, 1946.

où $-g-$ est le taux actuel de croissance (le taux ou pourcentage annuel de l'accroissement du P N B), s est le pourcentage épargné d'une augmentation du revenu et y est le rapport entre le pourcentage d'une augmentation du stock capital et l'augmentation associée à la production des articles finals (c'est-à-dire il devrait être inversement proportionnel au rendement social des investissements).

En termes des conditions de l'hypothèse, c'est-à-dire d'une main-d'oeuvre abondante et de capital rare, le taux de croissance est élevé. Bien que le niveau actuel de l'épargne du revenu soit bas, le taux marginal⁽⁵⁾ est élevé parce que la consommation est étroitement liée au niveau des salaires, et aussi longtemps que les chômeurs (ou des emplois relativement improductifs) fournissent une main-d'oeuvre apparemment inépuisable pour des industries qui se développent, le taux d'augmentation des salaires ne dépassera pas la production. La valeur de y sera faible parce qu'elle reflète la rareté (supposée) du capital et les rendements élevés des investissements. Donc, avec une valeur relativement élevée de s et une valeur peu élevée de y le taux de croissance ($-g-$) serait élevé.

Ce taux élevé de croissance est une conséquence, premièrement, du taux élevé du rendement des investissements sur des coûts de la main-d'oeuvre, qui (vu les conditions de l'offre) fourniront un surplus également élevé pour les nouveaux investissements. Deuxièmement, vu l'abondance de la main-d'oeuvre, il n'y a probablement pas de tendance à une augmentation des salaires par unité de travail, tendant à stimuler excessivement la consommation et ainsi porter atteinte à "cet excédent de nouveaux investissements". Troisièmement, les conditions de l'offre de l'hypothèse tendent à donner (a) des méthodes de travail relativement intensives en main-d'oeuvre de la création du capital et aussi (b) des méthodes de travail relativement intensives en main-d'oeuvre d'utilisation du capital créé de sorte que le transfert des ressources oisives à un emploi productif non seulement augmente le taux d'accumulation du capital mais contribue aussi à la réalisation d'un taux élevé d'output de produits finals par unité de capital.

C - Hypothèses non accomplies

Or, (comme nous le verrons) ce raisonnement induit en erreur et mène la confusion si on identifie les conditions actuelles des pays africains aux conditions supposées des modèles. Si par contre les planificateurs se servent de ces modèles pour ce qu'ils valent, ils pourront les trouver particulièrement utiles. Les deux modèles, l'un à base micro-économique (Schumpeterien) et l'autre à base macro-économique (Keynes-Harrod) apparaissent, faute de mieux, indispensables pour libérer des moyens de développement : ils décrivent certaines conditions nécessaires pour le développement ainsi que quelques caractéristiques de l'anatomie du développement. Les conditions nécessaires telles qu'elles sont décrites n'existent pas en général dans les nouveaux pays d'Afrique et aussi il ne s'agit pas de découvrir le mécanisme pour le développement, il faut créer les deux.

Les planificateurs qui (implicitement) "continuent sur des hypothèses" de modèles et essaient d'organiser des flux croissants d'investissements et d'épargne seront forcément frustrés parce que :

1. Les services de la main-d'oeuvre nécessaires pour le développement sont rares et coûteux de sorte que ni l'hypothèse de "l'offre illimitée de main-d'oeuvre," ni celle de la "main-d'oeuvre non différenciée" ne sont valables.
2. Le rendement du capital est faible : ceci et la preuve des capacités insuffisamment utilisées montrent que le capital n'est pas accrue par rapport à sa demande.
3. On ne peut pas compter sur l'"entrepreneur innovateur" sous-entendu comme étant la force motrice du modèle de Schumpeter.
4. Les effets d'"accélération" et du "multiplicateur" qui constituent le mécanisme du modèle de développement de Harrod sont extrêmement limités et si

l'on tient compte de la sphère limitée dans laquelle ils agissent, on peut dire qu'ils sont extrêmement capricieux.

D. La "lumière directrice".

D'autre part, cette combinaison de Schumpeter et de Harrod servira de lumière directrice au planificateur qui travaille à partir de ses connaissances, ou des moyens existants de développement dans l'économie dans la mesure où ils se rapportent aux objectifs du développement.

La main-d'oeuvre qualifiée est extrêmement rare, mais il y a des moyens pour créer une offre des genres de services de main-d'oeuvre nécessaire pour le développement. Un effet de ceci serait de contrôler la tendance actuelle qui fait monter les salaires plus vite que la production. Un autre, le plus important serait d'élever le rendement social des investissements. En outre, les autorités de planification ne voulant pas ou ne pouvant pas compter sur l'entrepreneur Schumpeterien, sur les effets multiplicateurs et l'accélération agissant par le mécanisme au marché, il s'agira de construire un mécanisme alternatif pour le développement. Ainsi le modèle ne décrit pas les conditions actuelles, mais accomplit la tâche beaucoup plus précieuse d'indiquer la nature des mesures nécessaires à prendre pour changer ces conditions afin d'engendrer le développement.

En réalité dans tous ces pays, la planification d'ensemble a été choisie comme un moyen pour satisfaire ces besoins mais les implications de ce choix et surtout le fait qu'il impose des responsabilités d'entrepreneurs aux planificateurs et exige une planification de la main-d'oeuvre ayant son incidence sur la production, n'ont pas été en général appréciées. Une fonction encore plus limitée est en général attribuée à la planification centralisée : celle de provoquer un flux croissant d'investissements et de répartir ce flux parmi les régions, les secteurs, les industries et les projets. Evidemment ceci n'est pas suffisant : les conditions pour un taux élevé de rende

ment des investissements doivent être établies et maintenues si l'on veut atteindre les objectifs du développement. Certains changements structureaux s'imposent en vue d'une planification efficace des investissements et ceux-ci dépendent essentiellement du développement d'un type de qualifications professionnelles propres aux opérations de la production et à l'organisation.

2. Une approche basée sur le développement des biens d'équipement.

L'optique conventionnelle de la planification dans les nouveaux pays d'Afrique est basée sur un cas spécial de la théorie du développement de l'équipement. Comme il a déjà été dit, l'idée initiale est que la main-d'oeuvre est abondante et le capital rare. Elle nous conduit directement à la conclusion que le développement nécessite de fortes et croissantes injections d'investissements basés sur l'épargne également croissante de la nation et les importations de capitaux.

Il y a deux principaux types d'investissements :

- (1) Elargissement ou capital c'est-à-dire augmentation du stock de l'équipement utilisé dans la production sans nécessairement changer sa nature, augmentant ainsi l'utilisation de la main-d'oeuvre et de la terre. Dans le cas le plus simple, ceci ne modifierait pas les rapports capital/production et capital/travail, et ne comprendrait pas d'innovations.

(1) C'est dire que le rendement élevé sous forme du revenu, en plus des frais d'exploitation donne une haute valeur de s , et un "rendement social" élevé en termes de production des produits finals, une faible valeur de y (Evidemment si les salaires et par conséquent la consommation montent, la valeur de y doit être également plus basse pour maintenir un taux de croissance (g) donné, parce que s sera plus faible).

(2) Intensification du capital - qui augmenterait le taux capital/main-d'oeuvre et le taux production/main-d'oeuvre. En général, elle implique des innovations et n'augmente pas directement (d'elle-même) nécessairement l'emploi ou la mise en valeur de la terre. (En effet, dans un milieu où l'on ne peut pas compter sur les effets de "multiplicateur", "d'accélération" et de "raccord", l'hypothèse appropriée est que l'intensification "pure" du capital n'accroîtra pas l'emploi ou la mise en valeur de la terre de manière permanente.

Dans les pays où le travail et la terre sont pleinement utilisés, tout investissement net tend vers l'augmentation du capital. Selon ces hypothèses cependant, les conditions pour les investissements en Afrique semblent particulièrement favorables, des terres non mises en valeur et la main-d'oeuvre en chômage semblent offrir un champ de développement pour l'augmentation du capital, et, la disponibilité des techniques de production plus productives et plus intensives en capital semble offrir un vaste champ pour l'augmentation du capital.

Par conséquent si les hypothèses (main-d'oeuvre abondante et capital rare) étaient bien fondées, un flux d'investissements important et croissant produirait un développement accéléré. Et pourquoi ce flux d'investissements serait-il limité par des "fonds" fournis par l'épargne courante et des importations de capital ?

En effet, si les hypothèses étaient appropriées, ces "fonds", qui tendent à dominer la pensée des planificateurs africains seraient complétés par le stock des facteurs inutilisés. Aussi longtemps que l'offre de la main-d'oeuvre reste surabondante par rapport à sa demande, il y aurait des fonds de ressources disponibles à des fins d'investissement indépendamment de l'épargne courante et des importations de capital.

Tout cela indique que les hypothèses de l'abondance de la main-d'oeuvre et de l'offre de main-d'oeuvre non différenciée doivent être abandonnées tôt dans le processus de la planification, et que les planificateurs africains

le font en général implicitement. Lorsqu'ils travaillent sur une base de fonds d'investissement limités par les épargnes courantes et les importations de capital.

Une raison en est que les concepts d'innovation et d'investissements sont importés, et que dans ce domaine, on a fait relativement peu d'efforts pour les adapter aux conditions africaines de disponibilité de ressources pour les investissements. On a par exemple prêté très peu d'attention aux possibilités d'investissements qui augmentent le capital en ayant un effet d'"intensification" relativement faible, un faible contenu d'importations, un effet considérable et durable sur l'emploi et un faible taux capital/production (v).

Une autre raison, est la rareté et le coût élevé des services de la main-d'oeuvre nécessaires aux fins du développement. Dans ces conditions l'hypothèse des fonds d'investissements limités alimentés par les épargnes courantes et les importations de capital semble convenir. Aussi longtemps que ces conditions ne changent pas, les conséquences sont les suivantes : un flux limité d'investissement, un taux capital/production élevé (v), et un taux de croissance (g) également bas. Bien entendu, le revenu n'augmentera pas plus rapidement à moins que n'augmentent les investissements et le rendement social des investissements et les investissements n'augmenteront que quand le revenu augmente - tant que ces conditions fondamentales restent invariables.

Ces conditions persistent aussi longtemps que les services de la main-d'oeuvre (du genre nécessaire) demeurent rares par rapport à leur demande pour des fins de développement, et l'organisation de la production demeure, quant à elle, attachée à un état de choses où les services de la main-d'oeuvre (par unité d'efficacité) coûtent chers. Il en résulte que le développement reste lent et incertain, à moins que (a) les conditions d'offre des ressources nationales ne soient adaptées au modèle du développement planifié (b) le modèle du développement planifié ne soit adapté aux conditions d'offre des ressources nationales et (c) la combinaison de ces deux

types de changement n'apporte un programme d'investissements conforme à la situation nationale, en harmonie avec les objectifs du développement.

3. Une approche alternative.

A - "Les points de croissance"

Ce dilemme, ainsi que le fait d'associer en général les investissements aux biens d'équipement importés, a conduit à un nombre d'approches alternatives aux problèmes africains du développement des biens d'équipement.

Une de ces optiques les plus répandues est basée sur la théorie des points de croissance et la croissance non-équilibrée (9) de Hirschman. L'"approche conventionnelle" décrite ci-dessus intègre très facilement ces idées mais leur incorporation dans le cadre de la planification ne fournit pas encore "ce qui manque" dans cette optique, à l'établissement de la nature des besoins pour un développement accéléré et soutenu dans le milieu qui nous concerne.

Toujours est-il que l'idée de la croissance non équilibrée est une caractéristique essentielle du modèle de développement qui se dessine. Elle est comprise dans la combinaison de la main-d'oeuvre abondante (du genre requis) et du capital rare (par rapport à la demande - ce qui se voit dans le rendement des investissements) qui sont des conditions nécessaires si les ressources latentes de notre milieu doivent être mobilisées de la manière nécessaire au développement. La condition fondamentale nécessaire ici est celle de non équilibre, en ce sens que les investissements effectivement planifiés doivent dépasser les épargnes courantes et les importations de capital pour que les ressources nationales inutilisées soient mobilisées pour la production (10).

Toutefois, le concept de croissance non équilibrée de Hirschman porte plus loin dans le sens d'une ventilation des concepts globaux de la

(9) A. Hirschman "The Strategy of Economic Development" 1959.

(10) "Efficacement" dans le sens, que ce n'est pas simplement inflationniste.

production et des investissements. Il se rapporte à l'équilibre entre secteurs et projets. Il dépend des raccords qui se développent à partir des points de croissance de l'économie, où les rendements directs des investissements ne peuvent être très élevés, mais où les effets indirects peuvent stimuler l'épargne et l'investissement dans des projets connexes. (On peut supposer qu'il s'agit là aussi d'entreprises étrangères, de gouvernements étrangers et d'institutions internationales, d'investissements. Ceci suggère que la planification stratégique des investissements peut fournir une réponse aux difficultés attribuables (a) au volume limité des "fonds d'investissements", (b) au fait que les possibilités apparentes d'investissement supposent un mélange d'input qui a un fort contenu d'importations et (c) aux rendements directs des investissements qui est généralement peu élevé.

B - Raccords -

Cette idée de raccords occupe une place importante dans la plupart des plans africains de développement économique : par exemple dans les cas où le développement des transports est lié aux possibilités d'exploitation des minerais devenus accessibles, et au développement de l'énergie hydro-électrique permettant la création de plusieurs types de production industrielle.

Cependant, malgré le fait que l'on insiste beaucoup sur les investissements dans les "points de croissance", et malgré une augmentation importante des investissements basés sur des efforts résolus d'augmenter l'épargne, et sur une aide étrangère considérable, il semble en plusieurs cas que le résultat reste faible. Le rendement des investissements (directs ou indirects) demeure faible et l'économie n'a pas accompli le "décollage vers une croissance soutenue". Le concept des points de croissance n'a pas été très utile pourtant on ne peut nier sa valeur potentielle : en effet, là où les points de croissance en question ont été une partie importante de l'infrastructure nécessaire pour l'industrie urbaine, l'installation d'un groupe de production d'énergie, ou la construction d'une route ou d'un chemin de fer,

le résultat a souvent été une augmentation des charges des frais sociaux sans risquer d'exercer beaucoup d'influence sur la production des produits finals et les services, non seulement les effets ou "multiplicateur" et de l'"accélération" sont très faibles, les "raccords" ne sont souvent qu'appareils ce qui est dû au manque des types de services de main-d'oeuvre et des conditions institutionnelles nécessaires pour les rendre efficaces.

C - Les défauts existants -

Selon l'argument de Hirschman, les investissements stratégiquement placés aux points de croissance doivent aider à remédier à des défauts, à cause de la pression qu'ils exercent sur les gens pour le développement des qualifications professionnelles ainsi que l'organisation nécessaires pour établir, maintenir et exploiter des entreprises relativement grandes. Cependant il y a deux grandes difficultés :

(a) Le concept des points de croissance se prête trop facilement à la justification des investissements généreux qui établissent un monument au gouvernement du pays ou à la source étrangère d'aide et masquent le problème des conditions nécessaires à la croissance continue.

(b) En l'absence d'un milieu favorable au développement progressif et au transfert des connaissances, le prétendu point de croissance est souvent ni croissance ni stimulant de croissance parce qu'il est dominé par un petit groupe fermé de gens privilégiés, conscients de leur rang et peu dynamiques

D - Les Possibilités de Planifications.

La difficulté est alors le faible rendement des investissements c'est-à-dire (selon les termes de Little) une petite capacité d'absorption d'investissements (11). Ceci reflète à son tour les vices des plans de développement africains qui ont, en général peu avancé la création de certaines

(11) I.M.D. Little, Aid to africa, 1964.

conditions essentielles à un développement social rapide et soutenu. En particulier, une nécessité première du côté de l'offre est :

(a) Le développement, en particulier, des types stratégiques de services de la main-d'oeuvre nécessaires pour une augmentation des investissements - augmentation soutenue et basée sur le pays, une nécessité complémentaire du côté de la demande est :

(b) L'alignement du programme d'investissement à la disponibilité nationale des facteurs de production - et là, en particulier les services de main-d'oeuvre.

Cependant il est clair que ces deux conditions préalables ne suffisent pas, bien que la troisième condition soit implicite dans l'exigence d'un développement soutenu de la disponibilité nationale des facteurs. Cette condition est la suivante :

(c) L'action réciproque continue d'une structure de la main d'oeuvre en développement et d'une structure (agrandissement et augmentation) de capital en expansion pour maintenir un taux élevé de rendement des investissements.

Ceci signifierait la réalisation des conditions de notre premier modèle (Schumpeterien) de croissance : il changerait la condition latente de la main-d'oeuvre abondante des types nécessaires au développement en une condition réelle, et en même temps réaliserait le potentiel des rendements élevés des investissements. Dans la situation actuelle, ceci exige que le mécanisme de planification fournisse une base efficace pour la prise de décisions et de leur exécution pour remédier aux insuffisances qui ont été exposées. Car en l'absence d'un système intégré de marchés pour les facteurs et les produits, le mécanisme de développement supposé dans la combinaison des modèles de Schumpeter et de Harrod ne fonctionnera pas, et il n'existe aucune loi his-

torique de développement qui mettrait en place, à temps un tel mécanisme et le ferait fonctionner pour mettre en oeuvre le type de développement visé par les nations africaines.

4. Conclusion

La combinaison des versions "totalement dépouillées" des modèles de développement de Schumpeter et de Harrod a produit un schéma des besoins pour le développement. Ces besoins qui sont d'ordre général (12) impliquent des conditions qui sont manifestement absentes des économies des pays neufs d'Afrique.

Ainsi, les modèles, appliqués aux conditions africaines fournissent la base d'une évaluation de la nature et de la portée de certaines différences décisives entre les conditions actuelles et les conditions nécessaires pour la réalisation d'une croissance accélérée qui est l'objectif principal des plans économiques nationaux.

Ceci n'indique pas comment les conditions actuelles peuvent être changées pour établir les conditions préalables nécessaires au type de croissance désiré. Mais il démontre que l'approche "conventionnelle" à la planification ne réussit pas à augmenter les investissements basés sur des efforts d'augmenter l'épargne nationale et il n'est pas probable que les importations de capital augmentent les revenus nationaux plus rapidement que la population, et en quelques cas n'écarteront pas le danger de la baisse du revenu par tête. Il y a deux autres conditions pour le développement accéléré :

(12) Dans ce sens, ils peuvent se référer à tous types d'économie, aussi bien que dans le sens "non partiel" du terme.

1. Les investissements doivent augmenter à un taux plus rapide que les "fonds" disponibles de ressources de l'épargne courante nationale et les importations de capital s'y adapteront.

2. Le rendement social des investissements doit être augmenté sensiblement.

En ce qui concerne (2) la stratégie de Hirschman, elle a été examinée et trouvée potentiellement utile mais non appropriée. Dans les conditions actuelles, il est peu probable qu'il réussisse.

Quant à (1) l'optique Keynésienne conventionnelle, elle ne s'appliquera pas parce que (a) l'existence de certaines ressources inutilisées masque l'insuffisance intense du genre de ressources qui sont nécessaires aux investissements et (b) la nature fragmentée des marchés nationaux, limite les effets du "multiplicateur". Par conséquent il faut s'attendre à une inflation dans un secteur étroit du marché (et a été expérimentée) lorsque les investissements croissants et les travaux publics ont progressé sur la base de finance déficitaire. Même sans finance déficitaire, "trop de monnaie" dans certains cas a produit des effets inflationnistes et même quand on a essayé d'employer la stratégie de Hirschman, on n'a pas abouti à un développement généralisé (Exemple : en Libye et en Arabie Séoudite, où les grandes découvertes de pétrole ont créé un déséquilibre et ont été la base des investissements dans l'infrastructure et des programmes d'éducation plus vastes, mais, en l'absence des conditions pour une croissance soutenue et généralisée, ont été limitées dans leurs effets de "développement", dans chaque cas, à une section étroite de l'économie (13).

(13) Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement - Le Développement Economique de la Libye 1962

Ces approches types de développement dans les pays africains ont fait défaut parce qu'elles sont basées sur des idées préconçues - idées importées des milieux tout à fait différents et qui n'ont rien à voir avec la question. En particulier l'identification de l'offre de la main d'oeuvre avec la population adulte, et l'analyse basée sur la main d'oeuvre non différenciée (avec "l'entrepreneur", et le "mécanisme du marché" comme forces motrices, dont on suppose le fonctionnement) ne conviennent pas. La main d'oeuvre doit fournir la force motrice pour le développement - c'est-à-dire la main d'oeuvre africaine.

Il nous reste à voir, comment la planification de la main d'oeuvre, appliquée à chaque étape et à tous les niveaux dans la planification de la production peut affronter la tâche de fournir "ce qui manque" à la planification africaine pour réaliser un développement accéléré.