

NATIONS UNIES  
INSTITUT AFRICAIN  
DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE  
ET DE PLANIFICATION

DAKAR

R/2776

18

1102

5

LA PLANIFICATION - SON ROLE

PLAN DETAILLE

Par

Samba SOW

NOVEMBRE 1976

## LA PLANIFICATION - SON ROLE

## PLAN DETAILLE

## 1. Définition

"La Planification consiste à déterminer des objectifs précis et à mettre en oeuvre des moyens propres à les atteindre".

Cette définition très générale du Dictionnaire Robert montre qu'une telle démarche a toujours existé même de manière inconsciente chez les hommes. Quand dans des villages les plus reculés de l'Afrique les paysans accumulent des réserves dans les greniers en prévision de la saison sèche on peut dire qu'ils planifient.

En somme la planification répond à un besoin collectif: celui de répartir des ressources rares de la manière la plus judicieuse afin de produire le plus grand nombre de biens satisfaisant les besoins de la communauté.

~~Mais si la planification a existé à travers le temps et les différents modes de production,~~ on peut affirmer que c'est seulement au 20<sup>è</sup> siècle que l'idée même de la planification comme moyen d'orienter l'économie à fait son apparition.

- Dans les pays socialistes après la révolution de 1917 en U.R.S.S.
- Mais aussi dans les pays capitalistes où le passage du capitalisme concurrentiel au capitalisme monopolistique a entraîné la nécessité de la planification à l'intérieur des grandes unités d'après la guerre au niveau de la société pour harmoniser les structures et favoriser les débouchés.

Donc ce qui est nouveau c'est moins la planification que le besoin d'organiser rationnellement l'économie. Mais ce besoin de planifier l'économie s'il est ressenti par des différentes sociétés, revêt précisément des formes différentes suivant ces sociétés.

## 2. Les différentes formes de planification.

Grosso modo on retient deux types de plan.

- La planification dite impérative des (économies socialistes)
- La planification dite indicative des (économies capitalistes)

### 2.1. La planification dans les économies socialistes

#### 2.1.1. Fonction

Ce type de plan historiquement inauguré par l'U.R.S.S. après la révolution de 1917 est né dans un contexte de pénurie. L'objectif visé au départ était donc de promouvoir un développement économique rapide basé sur l'industrie lourde et la socialisation de l'agriculture.

Le plan est chargé de coordonner les différentes unités de production et d'assurer la cohérence des décisions économiques.

#### 2.1.2. Les moyens utilisés

Ces moyens sont centralisés. C'est l'Etat à travers l'Office Central du Plan, qui prend toutes les décisions déterminant les objectifs du plan, les moyens et la période. (En U.R.S.S. certaines modifications depuis ce qu'on a appelé la réforme Liebermam)

Ces moyens sont impératifs, c'est-à-dire qu'ils sont contraignants.

Un tel type de planification repose avant tout sur l'autodiscipline des populations.

2.1.3. Les limites de ce type de Plan tiennent plus aux moyens qu'aux objectifs.

Dans son souci de promouvoir un développement économique rapide, l'accent a été mis plus sur la quantité que sur la qualité.

Si les propres de l'économie dépassent un certain niveau, difficultés de définir correctement les objectifs du plan.

(quel type de consommation retenir - choix, loisir (travail etc.)

2.2. La planification dans les économies de type capitaliste.

2.2.1. Les fonctions de ce type de plan visent à rendre harmonieux le fonctionnement du marché en système capitaliste.

- en assurant des réformes structurelles comme par exemple moderniser l'agriculture
- en maintenant les variations conjoncturelles dans des limites acceptables pour l'économie (éviter donc autant que possible les périodes de forte inflation ou forte récession)
- en mettant en place une politique des prix et des revenus pour assurer l'équilibre financier global.
- en organisant les ressources humaines et la recherche etc...

2.2.2. Les moyens utilisés

La planification étant indicative, les moyens principaux seront :

- la diffusion de l'information, dans ce cadre le plan joue le rôle d'une vaste étude de marché à l'échelle nationale
- les interventions directes de l'Etat sous les formes des réglementations
- les incitations, mesures sélectives, interventions dans le secteur public etc...

### 2.2.3. Les limites de la planification indicatives.

- Le plan n'a aucune prise sur les échanges extérieurs
- la multiplicité des centres de décision peut entraîner des contradictions difficiles à surmonter du fait de la divergence des intérêts
- et donc difficultés de promouvoir un développement équilibré et harmonieux

### 2.3. Le plan dans les pays sous-développés

Présente une certaine originalité par rapport aux deux types précédents, dans la mesure où il vise à mettre sur place un développement accéléré (comme dans les pays socialistes). Mais d'un autre côté du fait de l'inexistence d'une bourgeoisie nationale il y a un rôle prépondérant de l'Etat et de plus, du fait de la pauvreté du pays une large part est faite aux investissements privés. Tout cela fait que malgré les options socialistes de la grande majorité des pays sous développés, les structures mises en place sont celles d'un capitalisme d'Etat. La conséquence de ce type de planification dans beaucoup de ces pays est qu'il se veut essentiellement technique alors que pour être efficace des profondes réformes de structures sont nécessaires.

#### 2.3.1. Les objectifs du plan dans les pays sous développés

- Le but avoué est de promouvoir un développement économique accéléré pour combler le retard
- Pour cela on préconise :

##### 2.3.1.1. Un développement rapide de l'agriculture portant sur deux volets :

- Diversification et renforcement de la production vivrière pour satisfaire les besoins de la consommation intérieure

et ainsi économiser les devises servant jusqu'ici à l'importation de produits alimentaires.

- Renforcer les cultures d'exportation pour se procurer les devises nécessaires au financement des investissements à réaliser et des produits manufacturés à importer.

#### 2.3.1.2. Une industrialisation rapide.

Malheureusement ce secteur particulièrement dans les pays sous-développés d'Afrique est laissé à l'initiative des capitaux privés étrangers. L'Etat se contentant d'avoir une politique d'incitation financière pour attirer les capitaux (en général Code des investissements).

#### 2.3.1.3. Dans les secteurs relevant plus directement de l'Etat.

- La planification des ressources humaines
  - Enseignement
  - Encadrement du monde rural
- Politique fiscale et monétaire pour essayer de dégager une épargne interne

En fait la majorité de pays sous-développés sont insérés dans une zone monétaire qui assure une libre circulation des capitaux et des personnes entre les pays membres. Ce qui fait que la réalité des pouvoirs de l'Etat sous-développé dans ce domaine (monétaire) est peu évidente.

Après avoir rapidement passé en revue les différents types de planification intéressons-nous aux différentes étapes théoriques de la planification particulièrement dans un pays sous-développé.

### 3. Les techniques d'élaboration du plan

Avant d'aborder les différentes phases de l'élaboration du plan il est nécessaire d'insister sur un point capital qui est le suivant, le plan est avant tout l'expression de la volonté politique. C'est donc le pouvoir politique qui définit les options. Le rôle du plan, (entendons par là les techniciens) ne fait qu'éclairer les choix du pouvoir politique en quantifiant les options. Nous reviendrons sur ce point. Pour l'instant que le plan passe par trois phases :

- l'élaboration
- l'exécution
- l'évaluation

Du point de vue économique, - pour des planificateurs - l'élaboration présente une grande importance c'est durant cette phase qu'une fois les options définies on détermine les moyens nécessaires à la réalisation du plan et aussi des contraintes.

C'est donc cet aspect du plan qui retiendra notre attention. Il est cependant évident qu'un plan le plus élaboré que soit n'est rien s'il n'est pas réalisé.

#### 3.1. Les différentes étapes de l'élaboration sont :

- la collecte des données de base
- la définition d'une stratégie de développement
- l'approche sectorielle
- la cohérence des équilibres globaux

##### 3.1.1. La collecte des données de base.

Tout plan quelque soit son degré de raffinement doit nécessairement rassembler un certain nombre de données quantifiables s'il s'agit de données statistiques et les autres qualitatives s'il s'agit de données sociologiques.

Cela permet de mettre en évidence :

- Les facteurs de blocages tant économiques que sociaux qui désarticulent l'économie
- Les moyens existant sur le plan humain, matériel et financier

Dans les pays sous-développés la difficulté à laquelle on risque de se heurter est que les matériaux dont on dispose pour la collecte des données sont très faibles sinon inexistantes. C'est une difficulté mais elle n'est pas insurmontable. Pour certains auteurs comme Charles PROU l'important c'est d'agir. A défaut de recensements démographiques d'enquête sur la consommation, sur l'agriculture ou les potentialités, il existe une masse de données hétérogènes sur lesquelles on peut s'appuyer au début.

### 3.1.2. La stratégie de développement

Une fois le bilan établi on passe à l'élaboration de la stratégie proprement dite :

- le gouvernement arrête des options que les planificateurs traduisent le plus clairement possible pour en dégager les lignes de forces et éventuellement les incompatibilités
- Après la définition des options on en déduit les objectifs qui peuvent être de deux types : les objectifs généraux et les objectifs sectoriels.

#### 3.1.2.1. Les objectifs généraux

Autant que possible ces objectifs sont quantifiés (exemple porter à tant % le nombre d'enfants scolarisés ou encore réduire de tant % la mortalité infantile)



- A partir de ces objectifs on met en place la politique d'ensemble que permettra de les atteindre. Cette politique s'inscrit en général dans une perspective à long terme (une vingtaine d'année). Le plan qui est un plan à moyen terme (au maximum 7 ans) concerne une période limitée à l'intérieur de laquelle les décisions portent sur des choix économiques fondamentaux et sur les modifications structurelles à entreprendre.

Parmi elles on peut citer :

- l'orientation du secteur agricole
- le type d'industrialisation à adopter
- l'équilibre ~~entre agriculture~~ et industrie
- la répartition du revenu national
- la politique des ressources humaines
- la politique monétaire et financière etc...

### 3.1.2.2. Les objectifs sectoriels <sup>1/</sup>

Il s'agit ici d'élaborer des programmes détaillés par secteur. En général la décomposition se fait en reprenant des différentes branches de la comptabilité nationale. Chaque programme porte sur les moyens à mettre en oeuvre dans chaque secteur, les réformes structurelles à entreprendre le coût des moyens tant en personnel qu'en moyens financiers. Ces études sont faites, avec le maximum de détails et la localisation est précisée.

En somme c'est dans le cadre de ces programmes que sont identifiés les différents projets, et en général on leur applique la méthode de l'analyse coût avantage pour mesurer leur rentabilité (privée ou sociale selon la nature du projet).

---

<sup>1/</sup> On peut aussi procéder à la régionalisation du plan.

Il convient de signaler cependant que certains programmes sont en quelque sorte horizontaux puisqu'ils intéressent plusieurs secteurs. C'est le cas par exemple pour les programmes de santé, ou de l'éducation de l'infrastructure économique, du commerce etc...

### 3.1.3. La cohérence des équilibres globaux

Une fois le plan élaboré il faut en tester la cohérence.

Le principe de base est qu'il faut qu'il y ait un équilibre général entre les ressources et les emplois. Pour cela le P.I.B. + les importations doivent être égaux à la consommation + les investissements + les exportations.

Il faudra aussi vérifier les équilibres partiels obtenus :

- au niveau de la balance commerciale des paiements
- au niveau des finances publiques (équilibre budgétaire)
- au niveau de la formation de la main-d'oeuvre.

Pour les procédures d'exécution nous aurons recours à des exemples concrets.