

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
LIMITEE
E/CN.14/CP/4
19 septembre 1962
Original : FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Réunion sur la planification
économique intégrale
Addis-Abéba, 15 - 21 octobre 1962

PLANIFICATION ECONOMIQUE INTEGRALE
EN HAUTE-VOLTA

(J.M.CAILLARD)

PREAMBULE

Il serait illusoire et purement académique de rechercher si la planification voltaïque a adopté la "méthode globale" ou la "méthode sectorielle". En effet, si des hypothèses d'objectifs globaux avaient préalablement été grossièrement déterminées par un groupe de synthèse, une planification sectorielle préliminaire a permis la fixation d'objectifs partiels dont la récapitulation a été confrontée avec les premières hypothèses globales : cette confrontation a donc donné lieu à plusieurs va-et-vients et retouches successives.

La rédaction du présent mémoire cherche surtout à rendre compte de ce processus empirique dont l'exposé n'était pas facilité par le plan imposé au document : plan qui - s'il a été bien compris - sépare en deux chapitres distincts l'aspect global (Ch. I) et l'aspect sectoriel (Ch. II) de la planification.

Remarque

On a cru utile de joindre au mémoire un document en pièces jointes qui donne la contexture des tableaux de comptabilité présentés dans le document-plan. Une publication plus détaillée du modèle est en préparation.

L'attention du lecteur est attirée sur le fait qu'il s'agit du premier plan élaboré en Haute-Volta et qu'une équipe de planification encore embryonnaire n'a pu être mise en place dans cet état que dans la deuxième moitié de 1961.

I. OBJECTIFS GENERAUX DU DEVELOPPEMENT

1. Objectifs qualitatifs

A. La détermination des objectifs qualitatifs globaux a été effectuée dès octobre 1961. Elle a été explicitée à l'intention des membres des commissions spécialisées de planification (alors en cours de constitution) et des représentants locaux du gouvernement, par une circulaire du Président de la République.

Cette détermination s'appuyait sur :

- les comptes économiques complets des années 1956 et 1959 assortis de quelques sondages sur les années intermédiaires permettant de présenter un schéma d'évolution 1954 - 59 ^{1/};
- une étude préliminaire proposant déjà deux hypothèses pour orienter la planification jusqu'en 1975 ^{2/};
- un certain nombre d'options politiques fixées par le Gouvernement.

B. L'objectif de base (à la fois qualitatif et quantitatif), ayant servi d'hypothèse-clef pour de nombreux calculs économiques et notamment la répartition des objectifs sectoriels, est le suivant :

- priorité accordée, pendant la première période de planification au secteur de la production rurale, essentiellement primaire (motif principal : politique de répartition des revenus);
- objectif minimum en découlant, doublement de la production agricole en 15 ans (plusieurs variantes ont été étudiées : indices 200, 250 en l'année 15 etc ...).

C. Autres objectifs qualitatifs

- prospection généralisée des ressources naturelles (notamment du sous-sol : eau, minéraux), afin de disposer d'un inventaire complet lors de l'élaboration du deuxième plan;

^{1/} Référence : "Comptes économiques de la République de Haute-Volta pour les années 1954 à 1959" S.E.D.E.S., PARIS (édité en janvier 1962).

^{2/} "Note sur la politique économique en Haute-Volta" décembre 1960.

- infrastructure : diversification à long terme des voies de commerce extérieur;
- industrialisation : priorité aux industries ayant un lien avec le secteur agricole, en permettant d'éviter l'importation de biens de grande consommation.

2. Objectifs quantitatifs

L'agrégat de base utilisé a été non le revenu national net mais le produit intérieur brut (ci-après dénommé P.I.B.).

On trouvera dans les tableaux chiffrés joints au présent mémoire (tableau R-3 et tableau R-4) le mode de présentation complet de ces objectifs : ceux-ci concernent essentiellement (dans l'ordre où ils ont été déterminés) :

- le taux d'investissement ^{1/}
- le taux d'expansion général de l'économie, calculé par rapport au P.I.B.
- les indices de consommation finale par habitant (voir dernière colonne du tableau R-4)
- le taux de monétarisation de l'économie. Une moyenne des deux premiers taux a été explicitée pour chaque période quinquennale et pour l'ensemble de la longue période de 15 ans 1963 - 1978.

Ces objectifs amènent les remarques suivantes :

A. Rôle du taux d'investissement

La présentation globale met en relief le rôle de l'investissement comme facteur clé de la croissance. Ce n'est pas que l'on veuille négliger ou même sous-estimer la nécessité de la formation technique et humaine de la modification des mentalités paysannes vis-à-vis du progrès technique et de bien d'autres actions, mais on a voulu examiner l'accroissement possible de la production et de la consommation en fonction de l'effort d'investissement du pays et des apports qui peuvent provenir de l'extérieur.

^{1/} Rapport investissements nets sur total des ressources disponibles (PIB + apports extérieurs nets).

B. Cheminement employé

C'est à partir de l'hypothèse-clef citée plus haut (doublement de la production rurale en 15 ans) que l'on a déterminé à priori - et approximativement - le volume global d'investissements nécessaire, d'abord en 15 ans puis pour la durée du premier plan.

Cette détermination supposait le choix empirique d'une hypothèse de coefficient de capital marginal global, détermination qui a été effectuée dans un premier temps "au jugé" avant d'être rectifiée par la suite ^{1/}.

En fait l'hypothèse retenue l'a été après divers tâtonnements, et a nécessité un choix entre cinq ou six esquisses de modèles proposant des volumes ou des répartitions annuelles d'investissements différents. On a considéré que le choix du volume d'investissements devrait être circonscrit par deux limites :

- une limite inférieure, constituée par le volume nécessaire à la réalisation de l'hypothèse-clef (considérée comme un minimum)
- une limite supérieure, constituée par le volume de prélèvement sur les ressources totales compatible avec le maintien ou mieux une progression faible (au début) de la consommation finale par habitant.

Le taux de monétarisation a été évalué en dernier : pour ce faire, on s'est basé sur la valeur du P.I.B. par habitant précédemment déterminé : et on a situé cette valeur par rapport à une courbe établissant les différentes valeurs d'auto-consommation suivant la valeur du P.I.B. par tête, dans les différents états de l'ex-A.O.F.

C. Objectifs annuels

Le fait que les tableaux cités plus haut font état d'objectifs non seulement quinquennaux mais annuels, mérite explication.

^{1/} Il sera question de cette rectification à propos des objectifs sectoriels.

La fixation d'objectifs annuels, surtout à ce degré de globalité, comporte en effet forcément une part importante d'arbitraire. En fait, le souci de faciliter le contrôle de la bonne marche d'exécution du plan n'a pas été le seul motif du soin avec lequel on a voulu préciser dans le temps les objectifs quinquennaux.

On a voulu également introduire et préciser une hypothèse supplémentaire, jugée très importante ^{1/} : celle d'une expansion très lente au début de la période de planification, suivie d'une accélération progressive : une variante de répartition égale suivant les années du volume global d'investissements, étudiée parmi d'autres, faisait en effet apparaître des impossibilités notamment dans le domaine du compte des administrations (le volume des charges récurrentes en début de période supposant un taux de fiscalité incompatible avec le maintien du niveau de vie).

D. Globalité des investissements

On a considéré comme du capital aussi bien les accroissements de stock nécessaires à la production que les équipements matériels. Il va de soi également que le volume global des investissements fixé comprend aussi bien les investissements des ménages et des entreprises que ceux des administrations ^{2/} ; entre autres un certain nombre d'investissements de type traditionnel et de nature non monétaire (construction de puits par les techniques locales, etc ...) se trouvent inclus.

La conséquence de cette globalité des investissements pris en compte par le plan était que tous les investissements ne pouvaient être traités de la même manière : la première démarche ^{3/} tendant à décomposer

^{1/} Cette rectification est en fait intervenue assez tard, alors que les objectifs sectoriels étaient connus, et a amené un remaniement des projets (voir chapitre 2).

^{2/} Par contre, essentiellement par souci d'homogénéité avec les définitions antérieures, on n'a pas inclus dans la comptabilisation des investissements certaines dépenses de développement en principe directement productives, mais ne constituant pas des dépenses de capital, (par exemple dans le domaine des dépenses d'animation rurale).

^{3/} Première dans l'ordre logique; l'évaluation des investissements "libres" a en fait été effectuée assez tardivement.

le volume global d'investissement a été, avant la détermination définitive des objectifs sectoriels, de chercher à distinguer ceux pour lesquels on pouvait penser obtenir des éléments de prévision satisfaisants (dits "concertés") ^{1/} et ceux pour lesquels on était réduit à des conjectures (dits "libres").

L'évaluation détaillée des investissements concertés relevait de la planification sectorielle (voir chapitre II). Par contre l'estimation empirique des investissements libres a été fondée sur l'extrapolation des comptes économiques, corrigée par les tendances qui paraissaient vraisemblables (par exemple, majoration des investissements dans la branche privée "bâtiments", en fonction de l'augmentation considérable d'adjudications que laissaient prévoir dans ce domaine le volume des investissements concertés). Les estimations ainsi faites ont d'ailleurs dans la pratique, compte tenu du volume minimum du plan "concerté" que l'on voulait sauvegarder, entraîné une majoration (assez peu sensible) du volume global d'investissement d'abord fixé.

3. Catégorie du plan

Résulte de ce qui a été dit plus haut : il s'agit d'un plan de 5 ans, se situant dans une perspective à 15 ans.

Il n'est pas formellement prévu à l'échelon national d'établissement sous forme de document séparé de Programmes annuels (de tels programmes très simplifiés sont par contre prévus à l'échelon régional (voir chapitre VI). Il est vraisemblable néanmoins que les problèmes d'exécution les feront paraître nécessaires.

^{1/} Il ne s'agit pas exactement ici de la distinction classique, entre investissements publics et privés; en effet, on a inclus dans cette catégorie, non seulement les investissements publics, mais tous ceux sur lesquels la puissance publique estimait avoir assez de moyens d'action "pour les concerter" et notamment tous les projets industriels dont après consultation du secteur privé la réalisation a paru probable.

II. PLANIFICATION DE LA PRODUCTION

(Note : on n'a pu suivre ici le schéma indiqué dans le document reçu du Secrétariat. Celui-ci suppose en effet que les objectifs sectoriels aient pu être déterminés à partir d'une estimation de la demande par catégories de biens : de telles estimations n'auraient pu être faites en Haute-Volta où la plupart des éléments manquaient pour établir les tendances de la consommation).

1. La planification sectorielle : ses liens avec les objectifs globaux

Il serait inexact de déduire de l'exposé du chapitre 1 que l'on a tenté d'utiliser la méthode globale, pour définir les objectifs sectoriels et partiels, par répartition pure et simple des objectifs globaux. En effet :

- parallèlement au travail décrit au chapitre 1, travail accompli au sein de la Commission horizontale appelée "Commission des finances", huit commissions spécialisées avaient été appelées à définir des programmes d'investissements sectoriels (dont on trouvera la liste dans le tableau intitulé document C joint au présent mémoire) et à chiffrer des objectifs partiels, au moins en unités physiques de produits.
- une fois cette planification sectorielle préliminaire réalisée, il devenait évidemment nécessaire de procéder à des ajustements mutuels avec les objectifs globaux. On essaiera de donner une idée de la manière très empirique dont ce va-et-vient a été réalisé, par ce qui suit :

A. Instructions préliminaires

Afin de limiter l'ampleur des réajustements nécessaires, les commissions chargées de cette planification préliminaire avaient reçu des instructions notamment celle d'essayer de faire cadrer leurs objectifs partiels avec l'hypothèse-clef du doublement de la production rurale en 15 ans, à considérer comme un minimum. Par contre, on s'était abstenu de fixer aucun plafond précis à leurs propositions d'investissement, car on

préférerait effectuer ensuite les choix qui s'avèreraient indispensables au niveau de la Commission des finances.

B. Première esquisse de répartition des objectifs globaux

Lors de l'examen des projets issus de la planification préliminaire, la Commission des finances se posa pour elle-même à titre d'hypothèse vraisemblable et d'orientation de ses travaux, une première répartition très grossière du volume global d'investissements entre les principaux secteurs élémentaires, à savoir :

50 % pour la production, dont 40 % pour la production rurale	
	10 % pour la production industrielle
40 % pour l'infrastructure "	20 % pour l'infrastructure économique
	20 % pour l'infrastructure sociale
10 % pour les études de portée générale (notamment inventaire des ressources de la nation).	

Etant entendu que ces pourcentages devaient s'appliquer au tri des projets issus de la planification par les commissions spécialisées (investissements dits "concertés") et non pas aux investissements libres dont le montant était déterminé d'autre façon (voir chapitre I, paragraphe 12-4).

A noter que ces pourcentages n'avaient pas été seulement fixés pour orienter les investissements sur les secteurs productifs; ils avaient été calculés également ^{1/} pour rendre vraisemblable l'hypothèse de coefficient de capital marginal global que l'on s'était donnée lors de la détermination des objectifs globaux, et pour s'éviter d'avoir à la remanier profondément lorsque le tableau des objectifs sectoriels serait connu.

^{1/} en fonction de l'idée empirique que l'on se faisait des coefficients sectoriels probables, par référence à ceux connus d'autres états.

C. Méthode commune de choix entre les investissements ^{1/}

La Commission des finances disposait pour apprécier les projets des éléments chiffrés dont il sera question au chapitre III-1 .

Le choix entre les différents projets fut basé, dans la mesure où ces éléments le permettaient, sur les critères chiffrés suivants :

c1) proportion	<u>valeur ajoutée</u> charges récurrentes
c2) proportion	<u>charges récurrentes</u> recettes nouvelles
c3) proportion	<u>valeur ajoutée</u> investissements

(on remarquera l'importance donnée aux considérations budgétaires dans le choix de ces critères, en fonction de la situation budgétaire voltaïque).

Le choix fut basé également sur certains critères humains ou psychologiques (caractère formatif pour les masses, possibilités de participation de la population, etc ...), ou économiques (effet sur la balance commerciale, etc ...) tous non chiffrables et qui n'intervenaient qu'après un premier classement des projets établi en fonction des critères chiffrés ci-dessus.

Toutefois, les éléments chiffrés fournis par les commissions visant fréquemment des programmes concernant des secteurs partiels ^{2/} plus que des investissements individuels le classement effectué aboutit plus souvent à la détermination d'un simple pourcentage retenu sur chacun

^{1/} Cette méthode est surtout indiquée ici à titre de recherche d'une méthode de travail, le schéma indiqué n'ayant pu être appliqué dans tous les cas par suite de lacunes dans la documentation fournie par la planification préliminaire des commissions spécialisées.

^{2/} Exemple, on disposait d'un programme d'ensemble de petits barrages agricoles et d'objectifs de production évalués globalement pour l'ensemble de ces barrages, mais non d'une étude chiffrée sur chacun d'eux; on disposait d'un programme d'ensemble pour l'amélioration de l'élevage bovin, et d'une estimation de la valeur ajoutée supplémentaire escomptée pour l'ensemble du troupeau, mais non d'une évaluation séparée des effets de chaque investissement prévu, etc. Les critères cités pouvaient donc s'appliquer à l'ensemble du programme concerné et indiquer le degré d'intérêt à y attacher par rapport aux programmes voisins, mais ne permettaient pas à la Commission des finances d'effectuer elle-même un choix dûment motivé à l'intérieur de chacun des programmes.

de ces programmes : le choix des investissements individuels à maintenir dans le cadre de ce pourcentage étant laissé au soin du rapporteur initial du projet, membre de la commission spécialisée.

2. Détermination des objectifs et des coefficients de capital sectoriels

Dans la majorité des cas, ce sont les programmes d'investissements et par suite les objectifs sectoriels qui furent refondus pour se conformer au volume global d'investissements déterminé au chapitre 1 et à la répartition grossière de ce volume indiquée ci-dessus en II-1-B.

Toutefois, la démarche fut légèrement différente suivant les secteurs principaux :

A. Secteur de la production rurale

La planification de ce secteur était dominée par l'hypothèse-clef (citée au chapitre 1) dont la commission spécialisée avait connaissance. Il fut donc relativement facile à la commission de répartir cet objectif du doublement de la production rurale en 15 ans en objectifs partiels par culture et par élevage, objectifs énoncés en unités physiques de produits qui furent ensuite traduits par l'équipe de synthèse en chiffres de valeur ajoutée.

Dans ce secteur, on peut donc estimer que ce sont les objectifs partiels qui ont été ajustés à l'objectif global, et les programmes d'investissements ajustés à ces objectifs partiels.

La refonte des projets après le tri effectué par la Commission des finances posa peu de problèmes, le volume des investissements ainsi déterminé se trouvant très proche du pourcentage de 40 % des investissements globaux indiqué en II-1-B.

Le coefficient de capital sectoriel pour l'ensemble du secteur primaire découlait naturellement du programme établi.

B. Secteur de la production industrielle et artisanale

Dans ce secteur où les conditions particulières de l'économie voltaïque et le peu d'études effectuées faisaient prévoir une pénurie de

projets, chaque projet fut étudié individuellement et un objectif sectoriel d'ensemble déterminé à partir de ces projets.

En fait, la récapitulation des projets valables ayant fait apparaître un montant d'investissements supérieur à celui qu'assignait la proportion de 10 % d'abord avancée par la Commission des finances, ce fut ici le montant global des investissements prévu qui fut retouché dans le sens d'une augmentation, en fonction des éléments fournis par la planification préliminaire.

La détermination du coefficient de capital sectoriel ne souffrait aucune difficulté, les projets individuels d'ailleurs encore peu nombreux fournissant les éléments suffisants pour son calcul ^{1/}.

C. Secteur de l'infrastructure

Une étude particulière d'une société spécialisée avait pu déterminer l'objectif sectoriel constitué par l'abaissement du coût des transports routiers possible, et en fonction de cet objectif le volume d'investissements rentable à consacrer à ce secteur.

Faute d'éléments se rattachant pareillement à l'ensemble de l'économie, les autres programmes d'infrastructure furent ajustés de façon à ce que l'ensemble se conforme au pourcentage semi-global de 20 % défini plus haut.

D. Secteurs sociaux

Dans ce domaine, les objectifs sectoriels ne peuvent être que plus ou moins autonomes par rapport aux autres objectifs de production. Cependant on a essayé de les relier à l'ensemble de la planification:

- en répartissant dans ce domaine les réalisations entre programmes citadins et ruraux suivant une proportion tenant compte de la prédominance donnée à l'accroissement de la production.

^{1/} En négligeant l'artisanat pour lequel le montant d'investissements consentis était négligeable.

- en fixant les objectifs de l'enseignement secondaire en fonction des besoins en cadres dégagés par l'étude sommaire des emplois qui avait été faite ^{1/}.
- en essayant de réduire le plus possible le volume des charges récurrentes, toujours considérable dans ce domaine, à un pourcentage correct des dépenses publiques de fonctionnement.
- en réduisant le volume total de ces programmes aux alentours du pourcentage semi-global de 20 % indiqué en 21-2.

Le montant des investissements qui avait été proposé par les commissions spécialisées étant plus du double du montant recherché, c'est dans ce domaine que le choix entre les différents éléments des programmes s'avèra le plus délicat.

3. Retour au global - Détermination définitive du coefficient de capital

Une fois les programmes sectoriels ainsi déterminés, il restait à vérifier l'hypothèse de coefficient de capital marginal global qui avait été admise au début des travaux pour établir l'esquisse de modèle. En d'autres termes, il fallait compléter le tableau R2 (voir pièces jointes, annexe 1).

Un certain nombre de coefficients sectoriels avaient pu être déterminés directement, comme on l'a vu en 2. Il en manquait néanmoins d'autres (essentiellement pour l'infrastructure et les services ^{2/}) l'atteinte d'objectifs quantitatifs en valeur ajoutée déterminée par la planification sectorielle, ceux-ci durent être appréciés au jugé par référence

^{1/} Le rapport entre les emplois à créer et les programmes d'enseignement primaire n'était pas contre pas évident, en raison notamment du nombre d'ores et déjà pléthorique de diplômés de ce cycle d'enseignement par rapport aux demandes.

^{2/} Ceux-ci possèdent un cas particulier, car à l'exception de quelques programmes relativement restreints de commercialisation par des établissements para-publics, ils n'avaient donné lieu à aucune planification préliminaire, et le volume des investissements les concernant considérés comme "investissements libres" avait été fixé suivant le processus indiqué au paragraphe. Aucun projet préliminaire ne donnait donc ici d'idée sur la valeur ajoutée à attendre.

notamment à des coefficients déjà réalisés dans d'autres pays et appliqués ensuite au volume d'investissements du secteur.

Il est bien évident qu'un coefficient de capital marginal global ainsi fixé ne peut être considéré que comme un cadre de grandeur vraisemblable, nécessaire pour déterminer l'hypothèse de croissance retenue, l'efficacité des investissements dépendra des réalisations effectuées et de la manière dont elles seront gérées, ce facteur prenant une importance particulière du fait de la prédominance des investissements publics dans le plan.

Le coefficient devrait d'autre part normalement varier dans le temps; c'est justement l'un des buts d'une planification intégrale de provoquer des modifications de structure susceptibles de réagir sur lui; cependant, on a utilisé pour l'ensemble de la durée de la perspective de 15 ans le même coefficient, pour éviter la complication d'hypothèses qui eussent de toute manière été assez arbitraires dans l'état de nos renseignements.

L'examen des résultats de la première période quinquennale, s'il est suivi avec assez de soin et de précision, devrait permettre aux auteurs du deuxième plan de bénéficier de données plus sûres sur les coefficients sectoriels propres à être utilisés pour la Haute-Volta.

En ce qui concerne le coefficient marginal d'amortissement, qui devait être estimé séparément puisque le coefficient de capital était calculé par rapport aux investissements nets, il a été fixé à 0,03 ce qui correspond à une durée de vie moyenne de 33 ans; on a pris comme valeur de base pour l'amortissement en 1963 une valeur de 3 milliards, après avoir examiné les comptes économiques, les résultats d'autres travaux concernant différents pays proches de la Haute-Volta, les dépenses de renouvellement et de gros entretien du budget.

4. Achèvement du processus d'établissement du modèle

Détermination, en fonction des éléments précédents, des prévisions définitives annuelles ^{1/} portant sur le P.I.B. et les apports extérieurs nets (ces derniers après récapitulation des fiches de projets individuels concernant les sources de financement, et révision des totaux obtenus en fonction des possibilités globales de chaque source de financement).

Choix définitif du niveau de pression fiscale, compte tenu du nouveau total annuel de charges récurrentes résultant des projets individuels modifiés, et des chiffres de P.I.B.; ventilation de cette pression fiscale entre ménages et entreprises; établissement complet du compte des administrations.

Complément des éléments manquants de la projection, et notamment passage in fine des comptes par secteurs aux comptes par branches pour établissement du tableau ressources-emplois.

5. Problèmes de main-d'oeuvre

Il n'a pas été jusqu'ici question des problèmes d'organisation de la main-d'oeuvre.

Les éléments dont on disposait dans ce domaine manquaient particulièrement de précision. Toutefois :

- A. dans le domaine rural, une estimation du nombre de journées de travail nécessaires à la réalisation des objectifs de production agricole a été faite lors de l'étude préalable accomplie à ce sujet ^{2/}

^{1/} C'est à ce moment seulement qu'intervient le choix de la progressivité des investissements signalée au I-2-C : d'où une nouvelle refonte des projets individuels issus de la planification préliminaire, sur instruction de la Commission des finances.

^{2/} Référence : "orientations du développement rural", S.E.D.E.S., février 1962.

On a essayé de déterminer, à partir des données et des projections démographiques rurales, le nombre d'unités de production réelles^{1/}; et à partir du calendrier climatique de cultures propre à la Haute-Volta le nombre de jours de travail réellement fourni par ces unités de production; puis on a réparti les quantités de travail disponible ainsi déterminées, par culture et par activité (semis, sarclage, etc...) en tenant compte des progrès techniques et de l'économie de temps de travail que pouvait représenter la vulgarisation des thèmes propagés par les actions d'encadrement prévues au plan. L'examen de ces différents problèmes a permis de déterminer les périodes de la saison des cultures où se situent actuellement des goulots d'étranglement de travail, et celles où des capacités de travail restent inemployées. On a ainsi pu relier les objectifs de production des principales cultures industrielles ou d'exportation aux nombres de journées de travail estimés laissés disponibles par les travaux de cultures vivrières.

B. Le sous-emploi du potentiel de travail des populations rurales en dehors de la période des cultures étant un problème particulièrement aigu en Haute-Volta, qui détermine l'importance des mouvements d'émigration saisonniers vers des pays étrangers, une autre direction de recherche consistait à relier le nombre de journées de travail ainsi perdues aux capacités d'investissement humain en Haute-Volta.

En fait, les éléments ainsi fournis n'ont été utilisés à aucune vérification de cohérence, les montants très modestes d'investissements humains inclus dans les projets sectoriels d'investissements étant négligeables par rapport à ces disponibilités théoriques.

A noter que l'estimation en valeur et non plus en journées de travail des quelques participations en travail de la population néanmoins prévues au plan posait un problème intéressant de taux d'estimation. On a adopté une valeur de la journée de travail fournie dans ces conditions

^{1/} Sur la base suivante : 1 homme adulte = 1 unité de production
1 femme adulte = 0,7 UP ; 1 enfant = 0,3 ;
1 vieillard = 0,2 UP.

nettement inférieure au taux officiel du salaire minimum rural, estimant que la productivité du travail ainsi effectué était inférieure à celle d'un salarié normal. La valeur adoptée a été en fait basée à la fois sur les rémunérations pratiquées entre villageois et sur la valeur production d'une journée de travail rurale.

C. Dans le domaine industriel, la Commission spécialisée avait reçu pour orientation de rechercher l'utilisation intensive du travail plutôt que l'utilisation intensive du capital dans ses projets d'investissement. En fait les prévisions de valeur ajoutée et de création d'emplois nouveaux ont permis d'établir une prévision d'évolution moyenne de la productivité par travailleur dans ce secteur. Il est néanmoins certain que faute d'étude approfondie de la productivité actuelle du travailleur voltaïque une véritable politique de la productivité n'a pu être qu'esquissée.

III. METHODES DE COORDINATION DES PLANS

1. Evaluation des projets individuels

Cette évaluation avait été faite sous forme d'une série de six fiches chiffrées concernant :

- le détail des investissements
- la source de financement possible (celle-ci en 3 parties)
- les répercussions sur les budgets de la puissance publique
- les répercussions sur l'emploi
- les biens d'équipement à importer et les exportations possibles
- la valeur ajoutée attendue de l'investissement.

Certains des renseignements à fournir dépassant les capacités de certains rapporteurs de projets spécialisés (en ce qui concerne par exemple la détermination des biens à importer ou les incidences fiscales) ou demandant une appréciation qui n'était pas de leur ressort (en ce qui concerne par exemple les sources de financement à rechercher) ces fiches ont été remplies lors de séances de travail communes avec le groupe de synthèse de la Commission des finances.

2. Coordination des projets

A. Coordination au stade de la planification préliminaire

Une coordination d'ensemble des projets a été assurée automatiquement par le jeu des transmissions des rapports entre commissions spécialisées; rapports transmis entre elles, soit pour simple avis, soit pour exploitation lorsque les effets secondaires d'un projet conditionnaient directement l'établissement d'un autre projet.

Le tableau général intitulé "programmes à étudier et rapports à établir" (document "C" joint au présent mémoire) restitue le mécanisme d'ensemble de ces liaisons.

Il suffira ici de choisir au hasard quelques exemples : les programmes d'enseignement professionnel et d'infrastructure industrielle

n'ont été élaborés qu'après connaissance complète des projets industriels individuels ^{1/}; on a choisi un rapporteur commun (Directeur d'une société spécialisée semi-privée) pour établir le projet d'industrie de transformation des produits agricoles et le projet de culture cotonnière; le projet des infrastructures routières d'intérêt rural a été établi après examen du programme d'évacuation du bétail du service de l'élevage, etc.. Il serait inutile de multiplier les exemples.

Ici toutefois, une remarque qui se rattache aux recherches sur le coefficient de capital : bien que l'on ait donc cherché à tenir compte des inter-actions entre projets dues aux effets secondaires des investissements, ces effets secondaires n'ont pas été en général directement chiffrés en tant que tels et ajoutés à leurs effets primaires pour le calcul des coefficients de capital sectoriels car les investissements induits (par exemple dans les services) sont censés être comptabilisés dans le volume global d'investissement (et plus particulièrement dans l'estimation des investissements "libres") au même titre que les autres équipements.^{2/}

Ajoutons enfin, que deux points du processus adopté étaient de nature à favoriser les chances de coordination :

Tout d'abord la réunion au sein des mêmes commissions de représentants du secteur public et du secteur privé (notamment représentants du système bancaire à la Commission des finances, entrepreneurs et commerçants à la Commission d'industrialisation; représentants de la chambre de commerce dans quelques commissions ^{3/}.

^{1/} d'où d'ailleurs un retard dans l'établissement de ces programmes qui n'ont été connus qu'en cours du travail de synthèse.

^{2/} ce qui ne veut pas dire que l'on n'a pas tenu compte de ces effets induits lorsqu'il s'agissait de porter un jugement séparé sur la rentabilité de tel ou tel projet.

^{3/} Néanmoins les membres du secteur privé restaient nettement minoritaires et n'ont pas toujours pleinement eu conscience de l'intérêt de la planification ; il serait illusoire de penser que l'effort fait dans ce sens de la participation du secteur privé a suffi à renverser la tendance naturelle à la prédominance du secteur public.

En deuxième lieu la rédaction du document-plan en ce qui concerne l'exposé des programmes partiels a volontairement abandonné le classement traditionnel par secteurs classiques : c'est ainsi que "le plan rural" comprend aussi bien les projets agricoles que les projets d'infrastructure ou les projets sociaux conçus en faveur des populations rurales; de même pour "le plan citadin", etc .. Cette articulation nouvelle a eu pour inconvénient d'obliger certains départements rapporteurs dans un secteur déterminé (enseignement, santé, travaux routiers) à scinder leur programme d'ensemble en plusieurs projets (réalisations d'intérêt national commun, d'intérêt citadin, d'intérêt rural, etc ...); mais ce système avait précisément pour but de faire mieux apparaître les effets secondaires et les inter-actions des différents projets se situant au même niveau d'exécution, et de lutter contre la tendance naturelle des services publics au cloisonnement.

B. Coordination au stade de la synthèse finale

Il a été déjà donné une idée de cette coordination au fil des problèmes soulevés par les chapitres précédents lesquels répondaient surtout à un souci de cohérence entre les différentes parties du plan ; il peut être néanmoins intéressant de rechercher rapidement dans quelle mesure il a été tenu compte des principaux critères connus de la possibilité de réalisation d'un plan ^{1/}.

a) Critère des possibilités générales de l'économie

Il a été tenu compte de ce critère notamment :

- par le lien établi entre le niveau global d'investissements et le niveau de consommation globale à sauvegarder (cf. I-2-B).
- par le fait même d'avoir réduit (cf. II-1-C) les programmes initiaux d'environ 40 % et ce, non pas de façon uniforme suivant les secteurs, suivant une tendance trop souvent observée, mais d'un pourcentage très varié résultant des méthodes de choix d'investissements exposées plus haut.

^{1/} On reprend ici la liste de ces critères dans l'ordre, donnée par le document de la C.E.A. n° E/CN.14/ESD/01.

- par le fait qu'il ait été tenu compte de la politique financière dans la fixation des objectifs globaux et la répartition des investissements.
- par la progressivité dans l'expansion adoptée.
- par le fait que, la tendance des importations en biens d'équipement pouvant être déterminée par récapitulation des fiches de projets individuels, le montant des importations de biens de consommation a été limité à la différence restant disponible sur les ressources totales de la nation.

b) Critères des ressources en devises

Ce critère ne posait pas de problème, du double fait de l'appartenance de la Haute-Volta à la zone-franc, et de l'équilibre actuel de la balance des paiements : équilibre qui résulte du fait que le déficit de la balance commerciale a toujours été compensé par les transferts publics et les transferts des émigrants, et que rien dans les projections établies n'amène à craindre pour cet équilibre (voir structure du tableau R 15, compte extérieur).

c) Critère de la pénurie de capitaux

Voir au chapitre 4 de la politique financière suivie.

d) Critère des ressources alimentaires

Pas de problème grave, l'équilibre actuel étant presque satisfaisant. Les objectifs des cultures industrielles ont néanmoins tenu compte de la légère augmentation nécessaire à prévoir sur les productions alimentaires (compte tenu des projections démographiques).

e) Critère des ressources budgétaires

Même observation que pour le critère de la pénurie de capitaux.

3. Détail des méthodes appliquées

On se dispensera d'un exposé d'ensemble sur la question, en priant le lecteur de se reporter à la contexture des tableaux (document A joint au mémoire).

Quelques points méritent néanmoins d'être précisés :

- le système de comptes économiques adopté est non pas le système normalisé O.N.U. - O.C.D.E., mais le système français mis au point par le S.E.E.F. et remanié par M. COURSIER dans ses comptes économiques.
- l'éloignement de la dernière année pour laquelle on disposait de comptes économiques précis, année que l'on pourrait appeler année de référence (1959), avec la première année d'application du plan (1963), donnait une importance particulière à l'extrapolation des comptes de 1959 à 1962 inclus. Faute d'autres renseignements on a en effet ajusté aux chiffres 1954-1959 une courbe exponentielle^{1/} représentant un accroissement relatif annuel constant, pour obtenir des comptes extrapolés 1962. (Cet accroissement constant était pour le P.I.B. de 3,3 %).
- on a calculé tous les chiffres en francs constants 1962. Pour ajuster les comptes antérieurs en francs 1962, il était impossible au début de 1962 d'effectuer de façon précise, à partir d'indices par catégorie de biens, la correction à apporter par rapport aux francs 1959 ; on a donc dû estimer grossièrement les variations de prix, en fonction des quelques données connues, à 10 % de majoration par rapport à 1959.
- la progression du P.I.B. ayant été calculée à partir des investissements, on considère donc implicitement que les unités de production nouvelles fonctionneront correctement à un pourcentage normal de leur capacité de production. Cette assimilation de la capacité de production à la production elle-même suppose évidemment résolu de manière convenable les problèmes d'organisation, de débouchés, d'approvisionnement, etc ...
- le fait que les totaux des ressources et des emplois doivent être les mêmes indique que la consommation finale inclut, comme le Produit intérieur brut lui-même dans le système comptable adopté,

^{1/} de la forme $y_n = y_0 (1 + r)^n$

la valeur des services des administrations évalués par le montant des salaires administratifs. On a gardé cette conception en termes de Produit intérieur brut pour rester homogène avec des études déjà faites, mais en reconnaissant que, du fait de cette définition, un accroissement de P.I.B. dû à une augmentation des salaires administratifs serait purement nominal et sans liaison directe avec un accroissement de production.

- l'évaluation des consommations professionnelles intermédiaires pour passer des objectifs de production brute aux valeurs ajoutées par secteurs, posait un problème. La comptabilité économique fournissait bien des coefficients très globaux, sur la valeur desquels le petit nombre de comptes annuels établis pouvait rendre circonspect. Dans le domaine industriel les projets établis étaient suffisamment précis pour tenter une évaluation directe de ces coefficients. Dans le domaine agricole, les projets fournissaient des éléments d'appréciation sur l'utilisation d'engrais insecticides, etc ... que les actions de vulgarisation essaieraient de provoquer : d'où l'évaluation d'une tendance très nette à la hausse du coefficient de consommation intermédiaire dans un premier temps, qu'explique que l'indice d'augmentation de valeur ajoutée dans ce secteur est inférieur au même indice en production brute.

IV. PLANIFICATION FINANCIERE

1. Planification budgétaire

La situation des finances voltaïques demandait qu'un soin particulier soit apporté à cette question. La projection du budget en 1967 demandait de nombreuses estimations. On a vu au paragraphe 3 qu'il avait été exigé des rapporteurs de chaque projet particulier d'investissement de fournir une fiche budgétaire; cette fiche concernait toutes les incidences directes (y compris fiscales et douanières) de leur projet, concernant aussi bien le budget de l'Etat que les budgets locaux.

A. Du côté des dépenses une classification fonctionnelle et économique des dépenses actuelles a été effectuée et confiée à une société d'études; on a de plus déjà vu que la politique des investissements ^{1/} avait été considérablement influencée par le désir de réduire les charges récurrentes au minimum compatible avec un fonctionnement normal et au-dessous duquel le mauvais entretien entraîne en fait un désinvestissement. Le coefficient de charges récurrentes annuelles de l'ensemble des investissements publics prévus au plan est finalement de 8,7 % seulement du montant des investissements. D'autre part, le dernier budget connu étant 1961, et la première année d'application du plan 1963, il était également nécessaire d'inclure dans la projection budgétaire les charges récurrentes résultant des investissements effectués en 1961 et des programmes connus pour 1962; à cet effet, on demanda aux départements de situer leurs prévisions de dotation des exercices 1963-1968 par rapport au budget 1961. En ce qui concerne le montant des dépenses publiques concernant les départements n'intéressant pas directement le développement, un montant prévisionnel forfaitaire leur a été attribué en considération de pourcentage du total des dépenses publiques.

Toujours pour réduire le volume des dépenses publiques (chapitre de la dette publique), on a renoncé à faire pour les investissements publics

^{1/} Notamment par l'application des critères chiffrés cités en 21-3 dans le choix des projets.

un large recours à l'emprunt. Une appréciation des charges financières résultant des quelques emprunts maintenus pour des projets particuliers a été bien entendu incluse dans la projection budgétaire.

Enfin on a cherché à déterminer les économies possibles par suite de réforme de structure à apporter dans le fonctionnement des administrations.

B. Du Côté des recettes, une extrapolation impôt par impôt des recettes publiques jusqu'en 1967 a été effectuée, basée suivant les impôts sur le taux de progression du produit intérieur brut, sur les projections démographiques ou sur le montant prévu des importations. Cette extrapolation supposait que le système fiscal reste stable. Un effort fiscal supplémentaire, nécessaire pour équilibrer la projection budgétaire en 1967, a été déterminé globalement et seulement réparti entre impôts perçus sur les ménages et impôts perçus sur les entreprises. Une étude fiscale plus détaillée actuellement en cours déterminera les mesures les plus propres à le réaliser.

2. Utilisation des sources de financement possibles des investissements
(voir tableaux R-8 et R-9 document A)

On s'est attaché à définir l'équilibre entre ressources et besoins de fonctionnement, non seulement à propos des investissements proprement dits, mais à propos de la question souvent négligée des fonds de roulement de diverses natures (notamment crédits à court terme industriels et commerciaux, et prêts de campagne agricoles pour lesquels la nature des projets du plan laissait envisager une importance considérablement accrue).

Les différentes sources de financement envisagées sont les sources classiques à cette restriction près qu'en application de la politique de compression des dépenses publiques on a cherché à limiter au maximum le rôle du budget national.

Du côté de l'estimation des besoins, on disposait pour chaque projet de trois fiches (remplies en commun par les rapporteurs et la Commission des finances) définissant les sources et les modes ^{1/} de financement les plus souhaitables.

En face de cette estimation des besoins, la Commission des finances disposait d'un rapport technique relatif aux disponibilités probables et aux modalités de chaque source de financement.

Il est bien précisé que la répartition entre sources de financement, résultat final des travaux exprimé au tableau R-8, ne représente dans l'esprit des auteurs du plan qu'une hypothèse vraisemblable qui devra s'adapter aux souplesses de l'exécution du plan (ne fût-ce que du fait de l'examen annuel par les aides extérieures publiques de leurs programmes). L'établissement détaillé de ces hypothèses était cependant absolument nécessaire pour la construction du modèle, et notamment pour la détermination motivée des apports extérieurs nets par année, des comptes des administrations, et pour la vérification de la cohérence entre le niveau de l'épargne et l'effort demandé au système bancaire^{2/}.

Sur ce dernier point, on a tenu compte des règles de réescompte actuellement en vigueur, et du montant actuel des dépôts bancaires et des dépôts publics.

Sur la question de savoir si l'on a cherché à "forcer" les hypothèses les plus vraisemblables de capacités de financement dans un but de stimulation, on peut se résumer en disant que :

- les sources de financement publiques "intérieures" ont été au contraire évaluées au plus juste.
- les sources de financement publiques "extérieures" ont été légèrement forcées.
- les sources de financement privées ont été légèrement forcées en ce qui concerne les autofinancements par les entreprises, en raison

^{1/} Par "mode" de financement on entend ici la distinction entre fonds non remboursables, prêts à court terme (pour les fonds de roulement) moyen et long terme (pour les investissements).

^{2/} A partir du tableau R-9 spécialement établi à cette intention.

des effets espérés du code des investissements : par contre on a voulu garder une marge de sécurité en ce qui concerne les disponibilités du système bancaire, et ceci pour une double raison :

- a) la compression relative des ressources des ménages résultant à la fois de la progression rapide du taux d'investissement national et de l'élévation de la fiscalité, ne laissait pas présager une augmentation sensible de l'épargne privée ^{1/} avant le deuxième plan quinquennal.
- b) les investissements "libres" ont été évalués de manière plus empirique que les autres; or, au cas où sur ce point les prévisions seraient dépassées l'augmentation en besoins de financement qui en résulterait ne saurait guère peser (mis à part les éventuels transferts de capitaux extérieurs) que sur le système bancaire.

3. Les auteurs du plan ne se sont pas demandés dans quelle mesure il était possible de coordonner la planification financière avec les autres planifications. Ils ont considéré cette coordination comme un des impératifs majeurs pour la valeur du plan conçu.

^{1/} Disons sur ce point que priorité (dans le sens chronologique) a été donnée à l'équilibration des finances publiques sur l'augmentation de l'épargne.

V. MESURES ECONOMIQUES

Un titre spécial du document-plan intitulé "la maîtrise du développement" a été consacré aux mesures administratives et économiques favorables à l'exécution du plan.

Nous ne parlerons pas ici des mesures purement administratives sauf pour signaler que l'on a cherché à assurer la continuité du processus de planification (notamment par le caractère d'institution permanente donné aux commissions de planification).

Il est difficile de citer toutes les mesures économiques d'importance inégale qui ont pu être prises : les plus importantes ont été les suivantes :

1. Création d'une Banque de Développement Nationale

Les avantages de ce genre d'institutions sont suffisamment connus pour qu'il soit inutile d'insister, les statuts de la Banque Voltaïque n'offrant aucune particularité d'importance digne d'être signalée.

2. Création d'un climat favorable aux investissements privés

A ce sujet on peut citer :

- la sortie d'un code des investissements, qui prévoit deux régimes d'agrément pour les sociétés bénéficiaires, le régime A, qui est une simple stabilisation du régime fiscal actuel; le régime B, par lequel le Gouvernement se réserve la faculté de prendre en faveur de l'entreprise visée toute mesure favorable, fiscale ou autre, qui conviendra.
- la création, envisagée, d'une société para-publique d'études industrielles, destinée à réunir la documentation et à effectuer ou faire effectuer sur demande les études d'implantation industrielle nécessaires.

- loi d'aide aux industries nouvelles, prévoyant la constitution d'un fonds pour avances remboursables.

3. Dans le domaine agricole :

- loi sur les sociétés de développement. Cette loi a cherché à créer un système juridique très souple visant à l'association de capitaux privés ou de sociétés sous le contrôle de l'Etat, pour remplir le vide créé par la suppression des anciennes Sociétés de prévoyance et entreprendre les actions que celles-ci auraient dû mener à bien (tutelle des coopératives, vulgarisation agricole, distribution du crédit agricole, éventuellement prise en charge d'aménagements agricoles). On espère également obtenir par le jeu de ces sociétés une décentralisation plus marquée des opérations rurales du plan.
- de manière générale, mesures tendant à vulgariser le crédit agricole (décentralisation des organismes de crédit et simplification des procédures d'octroi, etc ...) ^{1/}

^{1/} On pourrait également citer, bien que n'ayant pas encore donné lieu à des mesures précises, un effort de coordination très net avec les Etats voisins (participation à la conférence de Niamey ayant pour but de coordonner les implantations industrielles dans les domaines où le marché nécessaire à la rentabilité de l'entreprise dépasse le cadre d'un seul état).

VI. REPARTITION REGIONALE DES PLANS

1. Stade de la planification où s'effectue cette régionalisation

On peut concevoir la fixation d'objectifs régionaux et locaux à deux stades différents :

- au moment de la planification préliminaire: consultation des échelons locaux, afin de sonder les populations sur les mesures qui lui paraissent le plus nécessaires et sur les besoins ressentis de la façon la plus sensible, et sur les objectifs de production (notamment agricoles) qu'ils se sentent en mesure de réaliser : la récapitulation de ces propositions est alors confrontée aux projets des départements.
- après l'établissement du plan national, par répartition des objectifs quantitatifs fixés par lui.

En Haute-Volta il fut envisagé d'abord d'utiliser la première méthode, au moins par consultation de comités régionaux le plus largement constitués possible. En fait, les exigences d'un calendrier de planification très serré ne permettaient pas d'animer ces comités en temps voulu. On se contenta d'organiser, au moment où l'élaboration des projets par les commissions spécialisées étaient en cours, une réunion intitulée "réunion des Commandants de Cercle": réunion dont la participation avait en fait été conçue de façon plus large que le titre ne l'indique, car y avaient été associés les représentants locaux du parti politique, et certains techniciens locaux choisis pour leur contact avec les populations. Cette réunion avait été préparée par un questionnaire détaillé sur les structures, les objectifs et les moyens de réalisation du plan, questionnaire dont les résultats étaient destinés à être transmis aux commissions.

C'est du deuxième stade de la régionalisation (répartition régionale des actions du plan national existant) que nous parlerons par la suite.

2. Délimitation du problème

Le projet de plan national s'abstient volontairement d'indiquer la localisation des investissements et des productions chaque fois que leur répartition ne soulevait pas de problèmes ayant trait à l'équilibre général du plan ou ne conditionnait pas la réalisation d'autres projets: en pratique, seuls les projets industriels, les projets d'infrastructure concernant les réseaux ou les réalisations d'importance nationale, les grands périmètres agricoles d'irrigation et les réalisations effectuées dans le cadre d'un plan d'urbanisme ^{1/} ont fait l'objet d'une localisation précise. On ne trouvera donc pas au plan une récapitulation des investissements et des objectifs par région ou par circonscription administrative.

Le travail de planification décentralisée qui reste donc à effectuer concerne essentiellement le plan d'augmentation de la production rurale (soit environ 40 % du montant des investissements concertés et de la valeur ajoutée attendue). Dans ce domaine, la nature, le mécanisme et le volume global des opérations ont été définis, mais il reste à en déterminer la liste précise par région, la répartition par circonscription et la localisation à l'intérieur de ces circonscriptions.

Deux échelons pouvaient être choisis pour effectuer ce travail:

- le cercle, qui offre l'avantage de constituer le cadre de la vie administrative locale et l'échelon de contact normal avec les populations;
- la région économique, qui offre l'avantage de constituer une entité définie justement en fonction de son homogénéité économique, et de constituer un ensemble déjà assez important pour justifier un effort de planification régionale complète.

^{1/} Concernant une liste limitative d'agglomérations considérées comme ayant vocation urbaine, dont le développement fait l'objet du "plan citadin".

3. La régionalisation du plan au niveau des cercles

C'est le niveau des cercles ^{1/} qui a été choisi dans un premier temps pour effectuer la répartition des investissements et des objectifs ruraux.

Aussitôt après l'approbation du plan national les commandants de cercle seront priés d'établir une liste de documents, dont le modèle-type a été soigneusement mis au point après un essai dans l'une des circonscriptions : ce sont :

- le plan de cercle proprement dit
- une monographie économique du cercle, à établir tous les 5 ans suivant la même périodicité que le plan de cercle
- le programme annuel d'exécution concernant la première année du plan.

Ils seront assistés dans leur travail d'un Comité de cercle, composé des représentants de la population et des départements techniques intéressés, et dont le texte de constitution est à l'étude.

4. La régionalisation au niveau des régions économiques

Les régions économiques, dites régions de programme ont été délimitées et créées par décret. Mais les organismes qui doivent les animer (notamment Comité technique chargé d'assister les cercles dans leur travail actuel et de préparer la planification régionale future) n'ont pas encore eu le temps d'être mis en place.

Il est entendu qu'à l'avenir, dès que l'état de la documentation régionale et les effectifs de techniciens le permettront (probablement lors de la seconde période quinquennale) des plans régionaux (plus complets que les actuels plans de cercle, avec si possible comptabilité économique régionale à l'appui) complèteront et remplaceront les plans de cercle.

^{1/} Il y a 39 cercles en Haute-Volta.

VII. PRINCIPAUX PROBLEMES

Ces problèmes n'ont en général rien de spécifique à la Haute-Volta, mais tiennent au stade de développement où se situe son économie; on peut citer, rapidement ^{1/}:

- la documentation encore incomplète et surtout trop récente interdisant souvent d'établir des tendances valables (les lacunes les plus criantes se situant sans doute dans le domaine de la consommation - de l'emploi et de la productivité - des stocks - de l'épargne elle-même);
- l'insuffisance de vitalité économique du secteur privé moderne qui rend difficile d'équilibrer la planification; et la participation encore très insuffisante de ses représentants à la planification, dont il n'a peut-être pas encore entièrement admis la nécessité;
- le trop grand poids dont pèse la consommation des administrations (et sa propension à augmenter plus rapidement que celle des ménages), sur l'économie du pays qui rend difficile l'équilibration des programmes; le manque de temps et de personnel dont dispose une administration aux cadres trop peu nombreux, pour se consacrer à l'étude détaillée de projets à long terme;
- le manque d'habitude évident de tous à se conformer journellement au cadre résultant de la planification, manque d'habitude qui résulte tout naturellement du caractère très récent de l'effort fait dans ce domaine.

^{1/} Etant donné qu'il s'agit des obstacles rencontrés dans la réalisation d'un travail de planification véritablement scientifique, et non des problèmes plus généraux et plus vastes qui s'opposent à un développement rapide.

Il faut y ajouter un élément dont l'importance est propre à la Haute-Volta : le caractère très mobile d'une grande partie de la main-d'oeuvre dû aux mouvements d'émigration vers la côte (saisonniers ou multi-annuels), cette caractéristique rend aléatoire toute prévision concernant la main-d'oeuvre rurale, voire l'évolution des surfaces cultivées.

Malgré tous ces problèmes, il convient de conclure que la décision de préparer le premier plan national de Haute-Volta n'était nullement prématurée ; plusieurs années probablement auraient été de toute façon nécessaires à l'atténuation des handicaps signalés, et la mise en train de la planification est au contraire de nature à favoriser l'évolution sur la plupart de ces points.

Les auteurs du plan sont conscients des simplifications qui ont été apportées au modèle, et des zones d'incertitude prévisionnelle provoquées par celles d'entre les estimations qui ont dû être faites au jugé. Il leur semble néanmoins que par rapport aux programmes antérieurs l'élaboration du plan a permis d'effectuer de notables progrès dans les directions suivantes qui sont essentielles à toute planification :

- recherche d'une progression générale en accord avec les possibilités de la nation;
- prise de conscience globale des problèmes;
- coordination des projets sectoriels entre eux, et lutte contre le cloisonnement des activités;
- recherche de perspectives à long terme.