

48513

NATIONS UNIES  
CONSEIL  
ECONOMIQUE  
ET SOCIAL



Distr.  
LIMITEE

E/CN.14/CAP.3/7  
1 mai 1970

Original: FRANCAIS



COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE  
Conférence des planificateurs africains  
Troisième session  
Addis-Abéba, 20-29 mai 1970

LES PROBLEMES DE LA PLANIFICATION EN AFRIQUE

## LES PROBLEMES DE LA PLANIFICATION EN AFRIQUE

Le principe de la planification est actuellement admis officiellement par la quasi totalité des pays africains. Chaque pays a dressé un plan; que celui-ci soit dépassé par les événements, qu'il n'ait pas été approuvé par les autorités politiques ou qu'il soit en cours d'exécution. Certains pays en sont à leur troisième plan, et dans quelques cas, les plans à moyen terme (triennaux ou quinquennaux) ont été établis dans une perspective à échéance plus longue (10 ou 15 ans).

On trouve en Afrique des formes de planification très diverses, plans impératifs, de type: socialisme planifié, plans indicatifs, de type: libéralisme concerté. Par ailleurs, les plans sont plus ou moins élaborés, ont une base plus ou moins scientifique, ont fait appel plus ou moins aux méthodes modernes d'économétrie ou de planification. Certains se basent sur des modèles macro-économiques, d'autres malgré leur nom de plan ne sont en fait que des programmes ou des catalogues de projets portant plus ou moins sur l'ensemble des activités nationales pour lesquelles l'équilibre entre des différentes sections n'a pas été forcément étudié. Parfois même, il ne s'agit tout simplement que des programmes d'action du secteur public ou de quelques autres branches partielles.

Parallèlement à l'étude des modèles et des projections qu'il devait entreprendre en vue de la préparation de la deuxième décennie du développement, le secrétariat de la CEA s'est penché sur l'analyse des plans de développement des pays africains et a procédé à la comparaison entre objectifs attendus et résultats obtenus. En général, le bilan, bien que marquant une tendance à l'amélioration, s'est avéré assez décevant. Certains pays, bien qu'inscrivant régulièrement des taux de croissance annuels de plus de 5 pour 100 pour le PIB dans leurs divers plans successifs, ne parvenaient pas, en fait, à dépasser une moyenne de 1 ou 2 pour 100. D'autres pays indiquaient avoir atteint les objectifs fixés mais une analyse critique plus détaillée et plus objective montrait que si le taux de croissance global fixé avait bien été obtenu, le développement économique du pays avait suivi un déroulement tout à fait différent de celui fixé par le plan. Le rythme et le calendrier des investissements n'avait rien à voir avec ce qui était prévu ou encore les taux de croissance par secteur différaient totalement de ceux indiqués dans le plan, bien que le taux général d'ensemble ait été pratiquement atteint.

Les méthodes de planification ayant fait leurs preuves dans d'autres parties du monde et les modèles macro-économiques globaux étant suffisamment étudiés pour que leur validité ne soit pas remise en question, il apparaît donc nécessaire de se demander pourquoi l'application de ces méthodes en Afrique se heurte à des difficultés qui semblent moins importantes dans les autres commissions régionales.

L'explication semble en être que l'on a trop cherché à appliquer plutôt qu'à adapter aux conditions particulières des économies africaines, des techniques de planification qui ont été établies par et pour des pays développés dont les économies sont plus étoffées et plus diversifiées. Nous allons donc examiner ci-après les difficultés de la planification en Afrique, difficultés que nous allons classer par commodité suivant trois critères: économiques, techniques, institutionnelles et politiques.

### Les difficultés d'ordre économiques

L'analyse comparative des croissances des économies des autres régions du monde fait apparaître deux traits qui sont particuliers à l'Afrique, d'une part la petitesse et le manque de diversification des économies nationales, d'autre part la marche chaotique et anarchique de leur développement. L'ensemble du PIB des 44 pays africains en voie de développement n'est que 62 pour 100 du PIB de l'Italie. Les cartes I, II et III reproduites en annexe resituent l'importance de l'Afrique dans l'économie mondiale. Outre sa petitesse relative, cette économie de l'Afrique est morcelée en une quarantaine de petites économies nationales qui sont, trop souvent, d'une taille insuffisante pour un développement harmonieux et rapide où les économies d'échelle indispensables dans l'évolution technique du monde moderne ne peuvent être réalisées.

Le total du PIB des 6 principaux pays en Amérique latine constitue 80 pour 100 du total de la région, en Asie on arrive dans les mêmes conditions à 85 pour 100 du total. Pour l'Afrique, ce pourcentage n'est que de 50 pour 100. L'autre moitié du total (équivalant à un peu moins que le PIB du Mexique) se répartit sur plus de 35 pays. Sur les graphiques (annexe IV, V et VI) où l'on retrace l'évolution des taux de croissance du PIB à prix constants du marché pour les 6 principaux pays dans chaque grande région du monde l'on voit que cette petitesse des économies nationales est liée à des variations extrêmement importantes dans les taux de croissance annuels. Il apparaît que plus le PIB d'un pays est petit, plus l'impact des facteurs exogènes à l'organisation de son économie (et donc sa planification) devient important et sensible.

Ces événements que l'on peut considérer comme aléatoires par rapport à la planification nationale entraînent des variations dans la croissance normale du pays qui dépassent rapidement les variations endogènes voulues et souhaitées par les planificateurs. Les termes exogènes et endogènes étant évidemment compris par rapport au plan ou aux projections. Ils peuvent donc très bien avoir une origine nationale. On pourrait comparer cet état de fait à celui qui se produit en radiophonie quand pour une distance de réception donnée, la puissance de l'émetteur diminue, le rapport

du volume du bruit de fond et des parasites à l'émission originale augmente progressivement et finit par dominer et rendre inintelligible le message transmis. Une première hypothèse avait fait penser qu'un tel effet devait plus particulièrement se faire sentir dans les pays à vocation agricole et donc particulièrement sensibles aux variations climatiques et l'on pensait que le secteur industriel devait en quelque sorte constituer un régulateur. Un examen plus approfondi (voir graphique VII) a montré que les secteurs industriels des différents pays ne semblent pas échapper à la règle générale. Si pour certains pays l'industrie manufacturière est essentiellement liée à la transformation de produits agricoles (sucrieries à l'Ile Maurice, huileries au Sénégal) et par là même subissant le contre-coup de des variations climatiques, il apparaît que, pour d'autres pays à l'économie axée sur une industrie plus indépendante de l'agriculture ou plus diversifiée, soit que les facteurs exogènes non contrôlables - du moins par la planification locale - ont une importance tout aussi considérable, soit que du fait de la petitesse actuelle du secteur industriel dans un produit intérieur brut déjà très faible, la mise en route de nouveaux projets particuliers revêt une importance considérable et disproportionnée entraînant une marche par à-coups.

En outre, cette tendance aux variations brutales est amplifiée par le fait que l'économie d'un certain nombre de pays africains repose essentiellement sur quelques produits ou industries. Il en résulte une sensibilité toute particulière de l'ensemble de l'économie aux fluctuations affectant ce ou ces éléments. Les compensations que l'on retrouve dans des économies plus diversifiées où la loi des grands nombres peut atténuer les variations accidentelles de tel ou tel secteur, ne se produisent pas et le planificateur se trouve souvent désarmé devant des modifications imprévues qui bien que n'affectant qu'un seul élément, bouleversent l'ensemble du produit national.

Le tableau IX des Indicateurs économiques africains (document d'information de la présente conférence) montre l'importance considérable que quelques produits agricoles ou miniers peuvent avoir sur les économies africaines: café pour le Burundi, pétrole pour la Libye, fer pour la Mauritanie, sucre pour l'Ile Maurice ou la Réunion, cuivre pour la Zambie, arachides pour le Sénégal, coton pour le Tchad, etc. On mesure mieux alors l'effet que peut avoir sur les plans de ces pays d'une gelée au Brésil, d'une hausse sur les marchés mondiaux du cours des produits dits stratégiques lorsque l'horizon politique mondial s'obscurcit, de nouvelles découvertes de produits synthétiques, de la fermeture du canal de Suez, ou plus simplement la décision d'un conseil d'administration à New York ou à Paris d'installer ou de ne pas installer telle ou telle usine dans tel ou tel pays.

Cette allure discontinue interdit souvent l'utilisation des concepts et des méthodes macro-économiques qui sont d'un usage courant dans les pays aux économies plus larges, plus variées et demeurant davantage sous le contrôle du planificateur. Le tableau suivant donne un exemple des variations dans le calcul du coefficient marginal de capital dans quelques pays africains comparés à quelques autres pays aux économies plus larges:

Coefficients marginaux de capitaux  
calculés annuellement dans quelques pays

	Royaume Uni	France	Cote d'Ivoire	Ghana	Sénégal
1958	3,8	...	...	...	
1959	3,2	2,3	...	...	
1960	3,2	2,2	...	...	
1961	2,9	2,8	2,3	8,6	6,7
1962	3,7	2,1	8,1	4,1	8,1
1963	3,0	2,1	1,2	12,8	2,5
1964	2,6	2,5	1,3	1,9	3,4
1965	2,9	3,4	-7,3	3,1	48,5
1966	3,3	3,2	6,2	4,0	7,6

Les exemples ci-dessus ne sont pas des cas extrêmes et un grand nombre d'autres cas pourraient être cités montrant des séries encore plus stables pour les économies plus étoffées et diversifiées et d'autres encore plus discontinues pour des pays africains plus petits et reposant davantage sur une monoculture.

Il faut donc admettre que la petitesse des économies nationales ne peut pas se concevoir comme une miniaturisation des situations prévalant dans les pays développés. Il existe des contraintes importantes résultant de l'absence d'infrastructure et de la pénurie de personnel qualifié qui introduiraient des limites dans les modèles. De plus, dans les pays africains l'activité économique est encore dans une phase de démarrage et son développement ne peut pas toujours se concevoir d'une manière continue comme cela se passe dans les économies peu étoffées des pays développés. Par exemple, on ne peut souvent pas envisager l'accroissement de la production de ciment d'un pays africain par 2,8 pour 100 par an ou par 16.500 tonnes, car il n'y a pas de cimenterie et la production continuera à être nulle ou une usine sera installée et la production passera immédiatement à 50.000 tonnes ou plus.

De ce qui précède l'on voit donc que même pour les facteurs endogènes aux plans ou aux projections l'approche, macro-éco-économique traditionnelle n'est pas toujours adaptée. Il y a lieu souvent d'envisager des variations discrètes qui s'opposent par définition aux variations continues résultant d'équations de régression ou de coefficients d'élasticité. Ces variations discrètes contribueront à accentuer le caractère apparemment chaotique de la croissance économique et rendront plus difficile la tâche du planificateur qui sera contraint d'utiliser d'autres méthodes pour l'analyse et l'utilisation des plans. Bien entendu, les termes limite continu discret doivent être entendus dans leur sens mathématique.

On peut donc se demander si les méthodes de planification ou les modèles macro-économiques globaux mis au point et appliqués dans les grands pays développés ne rencontrent pas de difficultés croissantes lorsqu'on veut les utiliser dans des conditions qui s'éloignent de plus en plus de celles qui prévalaient lors de leur élaboration et de leur utilisation pratique dans les pays développés. Peut-être, serait-il nécessaire de les modifier et de les adapter de façon à tenir compte de l'importance d'une part des éléments exogènes et d'autre part de produits ou de projets particuliers. Il serait opportun d'étudier quelle méthodologie il y a lieu d'appliquer pour que la planification des projections puisse être adaptée au bénéfice de ces mini-Etats dont la taille économique ne permet pas d'absorber les secousses, aléas et imprévus qu'ils rencontrent dans leur développement. Il semble qu'une approche réaliste du problème des pays africains devrait à la fois utiliser les méthodes économétriques et celles plus empiriques de l'analyse par projet.

Les modèles macro-économiques ont été élaborés pour des économies largement diversifiées, reposant sur des entreprises nombreuses, où la loi des grands nombres joue complètement. L'étude de tous les cas particuliers dont aucun n'a une prépondérance spéciale serait impossible et des généralisations sont donc valables et nécessaires. Ces méthodes peuvent être utilisées dans les pays de la région pour la prévision de réactions nombreuses, diverses et n'ayant chacune qu'une importance limitée. Par exemple, les élasticités de consommation peuvent être utilisées pour l'étude de la dépense des ménages en fonction de l'augmentation des revenus.

Par contre, lorsque des opérations importantes, bien qu'isolées et très spécifiques sont à envisager, il est absolument nécessaire de prendre en considération les projets particuliers et en estime l'impact sur le reste de l'économie. Des modèles macro-économiques qui pour la RAU ne feraient pas intervenir le projet particulier du barrage d'Assouan, ou qui pour le Libéria ne tiendraient pas compte des intentions de la LAMCO (minerais de fer)

et de Firestone (plantation de caoutchouc), sociétés réalisant à elles seules une fraction très importante de la production totale seraient complètement théoriques et inopérantes.

Par ailleurs il semble encore nécessaire de rappeler le caractère hétérogène des économies africaines où à côté d'un secteur moderne susceptible de progrès et de croissance rapide, existe un secteur de subsistance dont l'évolution n'est que partiellement induite par le développement du secteur moderne.

C'est dans la combinaison des modèles macro-économiques (utilisés par le CDPDP à juste titre pour le monde entier et pour les grandes régions) et de l'analyse par projets ou par produits importants (trop souvent noyés dans les catalogues de projets baptisés "plans" par les pays) que l'on doit pouvoir trouver la solution aux problèmes évoqués ci-dessus.

Le secrétariat de la Commission économique a donc prévu dans son programme de travail un groupe d'études où ce problème pourra être examiné plus en détail par différents experts venant des pays africains.

#### Les difficultés d'ordre technique

Elles sont nombreuses et nous n'en soulignerons que les plus courantes. La principale est l'insuffisance quantitative des séries statistiques des pays africains.

Très souvent, les séries chronologiques sur lesquelles l'on s'appuie généralement pour dégager les relations entre les différents éléments de l'économie sont trop courtes pour être significatives indépendamment du fait que les services statistiques africains sont de création récente, leur pauvreté en moyens matériels, financiers ou personnel font que beaucoup des informations recueillies n'ont pas encore la qualité voulue pour répondre pleinement aux exigences des planificateurs. Un certain nombre de pays n'ont pas plus de trois ou quatre estimations de leur comptabilité nationale. Un bon nombre de pays n'ont pas de séries à prix constants et les déflateurs qui seraient disponibles sont trop souvent soit trop anciens, soit mal adaptés, par exemple ne s'appliquant qu'à l'indice des prix de détail relatifs à la consommation de type européen, quand ces deux défauts ne se rencontrent pas en même temps, ce qui les rend pratiquement inutilisables pour les estimations à prix constants. Rappelons ici que, seuls 14 pays africains établissent leur comptabilité nationale à prix constants alors que 29 indiquent dans leurs plans de développement le produit intérieur brut qu'ils entendent obtenir pour l'année terminale du plan. Comme la valeur de ce produit intérieur brut terminal est exprimée en termes de prix et de monnaie correspondant à la période d'élaboration du plan et donc

d'une manière implicite en prix constants sur cette base on voit mal comment le planificateur peut suivre et contrôler l'évolution et la réalisation du plan.

Par ailleurs, un certain nombre de pays n'ont que des données assez rudimentaires sur le chiffre total de leur population et sur l'évolution probable de celle-ci. L'état civil étant encore inexistant dans la plupart des pays africains, il n'est pas rare qu'à l'occasion d'un recensement, l'estimation du nombre d'habitants se trouve modifié brutalement de 20 à 30 pour 100. En même temps, toutes les estimations relatives au PIB, à la production agricole, à la consommation sont remises en cause et par voie de conséquence tous les équilibres internes qui doivent assurer la cohérence du plan.

Une autre difficulté provient de ce que généralement, le délai d'établissement ou de publications des statistiques et des comptabilités nationales est encore trop long. Le planificateur a besoin de suivre dès que possible les variations des activités économiques afin de vérifier le déroulement du plan en cours, décider des corrections à y apporter en cours de réalisation et d'avoir les bases pour la préparation du plan prochain.

Signalons que sur les 14 pays africains établissant une comptabilité nationale à prix constants, en avril 1970, on ne disposait que de 13 comptes pour l'année 1967 et de 7 pour l'année 1968.

Le secrétariat de la Commission a prévu fin 1970 un séminaire sur les données nécessaires aux projections. Une grande partie de ce qui y sera traité s'applique évidemment à l'élaboration des plans et les experts africains seront appelés à y apporter leur contribution.

#### Les difficultés d'ordre institutionnel et politique

Bien plus qu'ailleurs, les économies africaines sont dominées par les activités politiques et en subissent le contre coup. D'une façon générale, les organismes à caractère politique chargés de définir les orientations des plans existent et sont parfois assez nombreux. Par contre, ceux qui sont chargés de la préparation technique du plan ou du contrôle de sa réalisation sont limités et n'ont qu'un pouvoir réduit. Il en résulte parfois des directives contradictoires ou difficiles à appliquer. Les changements de régime fréquents en Afrique entraînent des changements dans l'orientation des plans, c'est-à-dire que l'on remet en cause ce qui avait été prévu par le régime précédent. De nombreux plans ont été ainsi soit non approuvés avant même d'être lancés, soit annulés en cours d'exécution et on constate alors un vide ou dans la meilleure des hypothèses, un programme d'action à court terme pour résoudre immédiatement les problèmes actuels.



Les pays africains viennent d'acquérir leur indépendance et sont très souvent encore jaloux de leurs prérogatives nationales et il en résulte que même les plus petits pays essaient d'assurer leur propre croissance économique indépendamment des autres pays voisins. Ils espèrent faire tout et tout seuls. La quasi totalité des plans ne tiennent pas compte de ce qui se passe dans les pays voisins de la sous-région et l'on aboutit ainsi souvent à des contradictions et à des doubles emplois. Un document particulier présenté à cette conférence traite d'ailleurs de l'harmonisation nécessaire des plans des pays africains.

Certains pays distinguent notamment le secteur public du secteur privé et n'envisagent de programmer leur plan que pour le secteur gouvernemental, soit parce qu'ils sont sans action sur un secteur privé trop puissant (compagnies minières, sociétés pétrolières, etc.), soit parce qu'ils estiment que l'Etat n'a pas à intervenir dans le secteur privé. Il est évident qu'on ne peut plus parler à ce stade de planification, celle-ci intégrant par définition l'ensemble des activités économiques sur la totalité des pays.

Enfin, le manque de ressources des pays africains fait que presque tous comptent pour une large part sur les capitaux étrangers pour assurer leur développement et trop souvent l'aide qui leur est alors donnée est une "aide liée" avec toutes les sujétions politiques ou économiques que ceci implique. Certains plans ont même prévu jusqu'à 90 pour 100 du financement de leurs investissements par des capitaux étrangers. Rares sont ceux où cette proportion descend à moins de 50 pour 100. Il est évident, que ces taux sont souvent chimériques. L'on constate en effet, que les investisseurs étrangers sont de moins en moins intéressés et profitent de la surenchère à laquelle se livrent les Etats, soit par des privilèges fiscaux, financiers ou garanties qui sont octroyés pour attirer les quelques capitaux disponibles. Par ailleurs, même l'aide publique semble se tarir ou n'est plus accordée que sous forme de prêt, alors qu'auparavant, elle était généralement sous forme de don. En outre, le poids de la dette extérieure s'accroît et pour certains pays de la région on en arrive à ce que les intérêts et l'amortissement des capitaux étrangers prêtés antérieurement et qu'ils doivent rembourser chaque année dépassent le montant total de l'aide extérieure qu'ils obtiennent annuellement. On a aussi parfois l'impression que pour attirer cette aide, certains plans avancent des taux de croissance du PIB complètement irréalistes eu égard aux taux réalisés par leurs économies dans le passé. On avance pour allécher les investisseurs ou les organismes d'aide des taux de 6 à 7 pour 100 par an pour le prochain plan, alors que les taux du passé n'ont jamais guère excédé de 2 ou 3 pour 100. Il s'ensuit alors de sérieux mécomptes tant en ce qui concerne le montant de l'aide obtenue que pour les taux de croissance réalisés en rapport à ceux prévus par les plans.

Une autre difficulté vient souvent de ce que le service de planification se trouve parfois un peu isolé au sein de l'organisation administrative et n'a pas toujours le prestige et le poids qui lui permettraient de jouer efficacement son rôle. Dans les pays de la région où l'administration a une importance considérable, les conflits d'attribution entre les divers ministères peuvent parfois se poser au détriment de l'organisme chargé de la planification. Très souvent, l'existence d'un parti politique puissant (souvent même il s'agit d'un parti unique) se reflète dans les décisions gouvernementales et il peut arriver que des ministères plus puissants ou dirigés par des personnalités mieux écoutées du pouvoir se sentent moins liés qu'ils ne le devraient par les orientations du plan.

Enfin, la tâche des planificateurs africains est rendue encore plus vaste et plus difficile du fait que parallèlement au développement économique général il y a lieu de réorienter et remodeler les infrastructures économiques pour les adapter au nouveau statut d'indépendance de leur pays. Les systèmes monétaires, les structures commerciales, les lignes de navigation maritime ou aérienne, les moyens de télécommunications, les accords tarifaires, la publicité, les habitudes de consommation, l'environnement culturel, l'existence d'entreprises relevant d'intérêts ex-métropolitains mais solidement implantés dans le pays, etc., cristallisent les situations anciennes qui, cohérentes dans la logique du système colonial ne sont plus adaptées au contexte nouveau.

Le planificateur a donc à la fois à assurer cette restructuration de l'économie en même temps que sa croissance. On conçoit que dans ces conditions, les rares leçons que l'on peut tirer du passé sont encore moins valables puisqu'elles devront être appliquées dans des conditions différentes.

Il nous faut cependant atténuer l'aspect pessimiste qui pourrait se dégager des paragraphes précédents en soulignant que l'étude des plans africains faite par le Secrétariat montre que des progrès sensibles se font jour dans ce domaine depuis une demi-douzaine d'années.

Le développement économique et surtout celui de l'industrie d'une part, augmente la taille économique des pays et d'autre part en diversifie les activités. Les pays africains, sauf cas exceptionnels, tels que le pétrole en Libye, dépendent de moins en moins de monoculture et élargissent d'année en année la gamme de leurs activités. Les accords internationaux tels que ceux sur le café ou le sucre réduisent par ailleurs l'évolution chaotique des cours et des débouchés et amènent une régularisation des marchés. L'information statistique de base s'améliore et se complète d'année en année permettant des analyses plus valables parce que basées sur des séries plus longues.

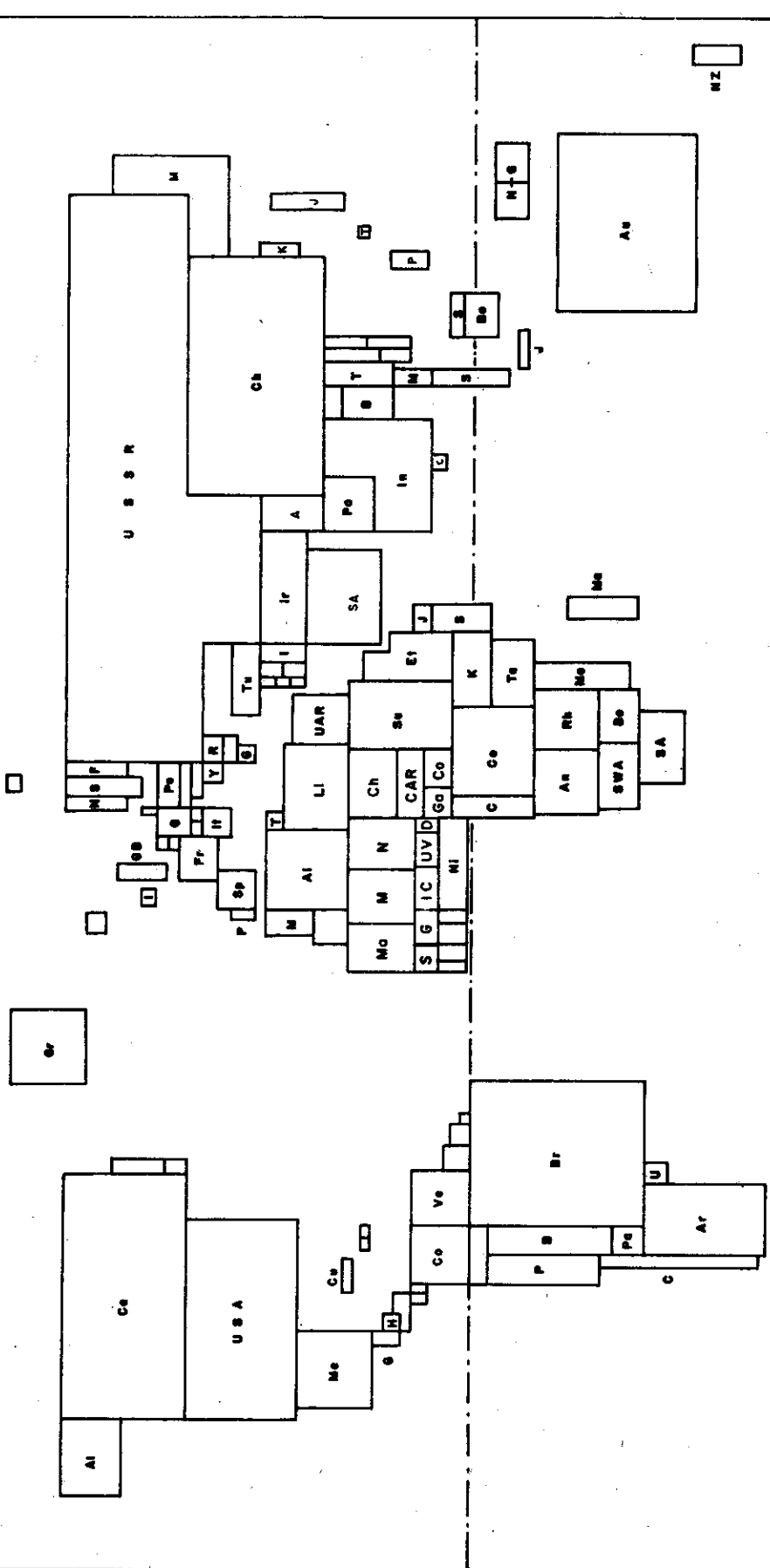
La confusion entre plan et programme s'estompe et les organismes techniques de planification acquièrent de l'expérience et se taillent leur place dans les administrations traditionnelles. Enfin, la pratique en matière de planification a entraîné pour certains pays une prise de conscience de la réalité de leurs économies et de leurs possibilités; les taux prévus pour la croissance du PIB deviennent moins chimériques et les analyses plus profondes.

Malgré donc toutes les difficultés encore présentes on peut augurer favorablement des résultats que les planificateurs africains sauront atteindre dans leurs pays à l'occasion de la seconde décennie du développement.

Liste des tableaux

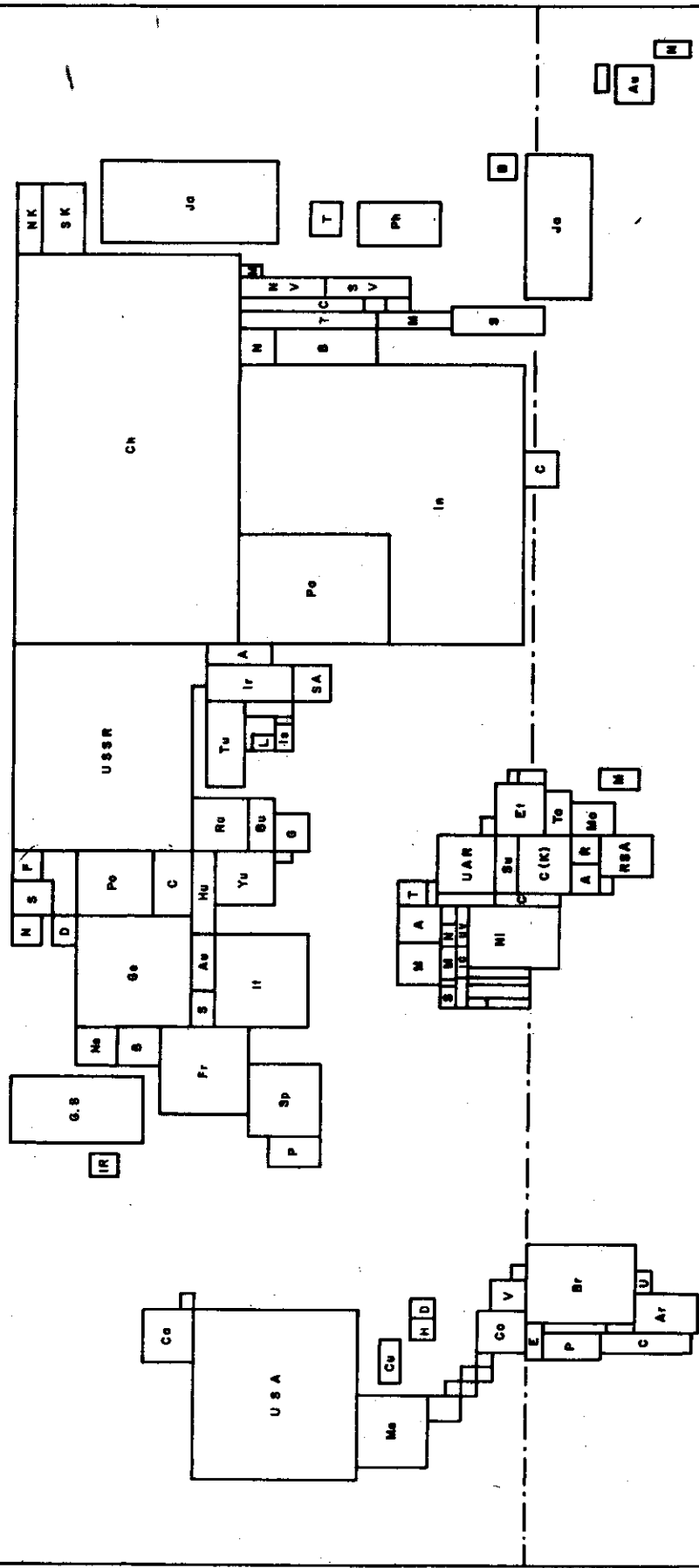
- Carte 1 : Le monde selon la superficie
- Carte 2 : Le monde selon la population
- Carte 3 : Le monde selon le PIB
- Annexe 4 : Taux de croissance annuels du produit intérieur aux prix constants du marché
- Annexe 5 : Taux annuels de croissance du produit intérieur brut aux prix constants du marché
- Annexe 6 : Taux de croissance annuels du produit intérieur brut aux prix constants du marché
- Annexe 7 : Taux de croissance de la production industrielle (prix constants)

**THE WORLD ACCORDING TO ITS AREA**  
**LE MONDE SELON LA SUPERFICIE**



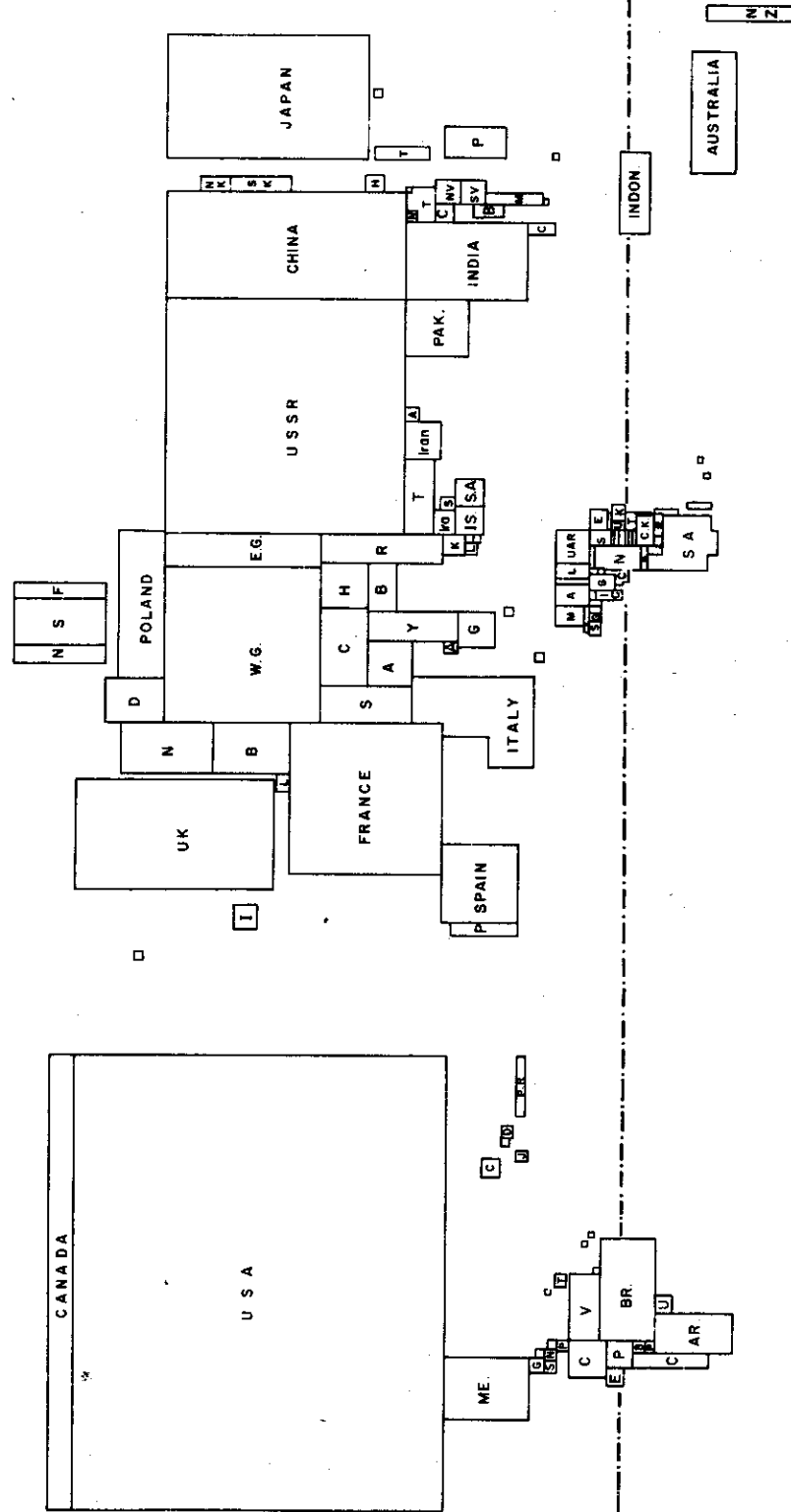
□ = 1 Million Km<sup>2</sup>

THE WORLD ACCORDING TO ITS POPULATION  
LE MONDE SELON LA POPULATION



□ = 10 Million inhabitants

THE WORLD ACCORDING TO ITS GDP  
 LE MONDE SELON LE P.I.B



□ = 4.10<sup>9</sup> \$

TAUX ANNUELS DE CROISSANCE DU  
 PRODUIT INTERIEUR BRUT AUX PRIX  
 CONSTANTS DU MARCHE

