

ELEMENTS POUR UNE CRITIQUE DE LA PLANIFICATION MACRO-ECONOMIQUE DU DEVELOPPEMENT DANS LES PAYS AFRICAINS

Par

*Makhtar DIOUF**

A l'heure actuelle, le désenchantement est presque total un peu partout en Afrique, à l'égard des stratégies de développement économiques mises en place depuis une vingtaine d'années. Et comme ces stratégies ont fonctionné dans le cadre des Plans nationaux de développement, c'est tout le principe de la planification du développement qui se trouve mis en cause.

C'est dans ce contexte que le «Institute of Development Studies» avait tenu du 29 Juin au 10 Juillet 1969 à l'Université de Sussex (England) une conférence sur *la Crise de la Planification*. En fait, en parlant de crise, on pouvait laisser entendre que la planification dans les pays sous-développés avait réussi dans un premier temps, avant de connaître quelques difficultés par la suite; ce qui n'a pas été le cas. En réalité, la planification, en Afrique surtout, n'a jamais réellement fonctionné dans le sens de la promotion du développement. Si bien que cette Conférence traduisait surtout un certain scepticisme sur l'utilité de ce qu'on appelle la «Planification du développement», qui s'est soldée incontestablement par un échec surtout en Afrique.

Cet échec de la planification du développement nous paraît provenir de deux sources :

- une approche erronée du développement économique.
- une méthodologie erronée de la planification.

En premier lieu, pour bien des dirigeants politiques en Afrique, le développement économique est synonyme de croissance économique, et s'identifie dès lors à un simple accroissement du revenu par tête d'habitant. On sent là, l'influence des experts et autres conseillers en provenance de certains organismes de financement (Banque Mondiale, Fonds Monétaire International...) qui ont été formés dans le sérail de la pensée néo-classique. Il est significatif que dès le premier plan du Sénégal en 1961, les Autorités de ce pays aient fixé comme objectif de doubler le revenu par tête en 25 ans. Fort de cette démarche, on aboutit à certaines absurdités du genre : au-delà du seuil fatidique de 300 dollars par tête d'habitant, un pays a décollé. Ce qui autorise naturellement certains dirigeants (Côte d'Ivoire, Sénégal...) à une auto-satisfaction qui contraste nettement avec la situation réelle que vivent leurs populations. Le taux de croissance par tête, à supposer qu'ils soient correctement calculés, — ce qui n'est guère évident dans les pays africains, compte tenu de l'importance du secteur non marchand et de l'imprécision des statistiques démographiques — n'ont aucune signification concrète du point de vue du niveau de vie des masses rurales, qui y constituent près de 80 % de l'ensemble de la population.

* *Faculté des Sciences Juridiques et Economiques, Université de Dakar, Sénégal.*

En second lieu, la planification du développement telle qu'elle est mise en œuvre du point de vue de sa méthodologie réunit toutes les chances de s'écarter de l'objectif d'un développement économique réel ; cela pour un certain nombre de raisons :

1.) Les Plans qui sont confectionnés en Afrique au début des années 60 trouvent leurs origines dans les plans coloniaux des années 50, ceci particulièrement pour les anciennes colonies françaises. Ces plans coloniaux, réduits à de simples programmes d'investissement n'étaient que les tranches régionales-africaines des premiers plans français d'après-guerre. Ceux-ci conçus dans une perspective de modernisation et d'équipement d'un vieux pays européen développé ravagé par la guerre, ne pouvaient correspondre aux impératifs de développement des colonies. Or après les Indépendances, rien n'a été fait dans les pays africains, pour s'écarter de ce modèle de planification, pour concevoir une planification conforme aux besoins réels. Ainsi les programmes d'investissement des territoires coloniaux d'outre-mer sont devenus dans les Etats africains indépendants des catalogues de projets pompeusement appelés «plan de développement économique et social».

2.) Les plans africains sont toujours confectionnés par des assistants techniques européens ou américains ; ce qu'ils ne peuvent faire que selon leurs propres normes, et leurs propres conceptions du développement, lesquelles correspondent pour l'essentiel à l'idée que l'on se fait de la poursuite de la croissance économique dans un pays industrialisé.

3.) Là où les données statistiques le permettent, la planification macro-économique accorde une large place aux techniques de prévision économique (modèles économétriques, système input — output), ces techniques bien que très sophistiquées ne sont rien d'autres que des méthodes d'extrapolation dans le futur, de tendances passées, ce qui peut donner des estimations assez faibles dans un environnement économique relativement stable. Mais les perturbations qui affectent l'Economie mondiale depuis bientôt une dizaine d'années altèrent beaucoup la fiabilité de ces techniques de prévision et par la même, celle de la planification macro-économique.

Ces plans conçus selon les canons de la théorie économique néo-classique, accordent le primat à l'Investissement-Immobilisation comme facteur de croissance-développement. Réduit à des catalogues de projets d'investissement souvent ambitieux, ils se heurtent alors à la contrainte du fameux cercle vicieux (on ne peut investir faute de revenu, on ne peut disposer de revenu faute d'investissement) qui ne peut être brisé que par le recours au financement extérieur. Ainsi les «Plans de développement économique et social» sont financés presque entièrement sur fonds d'emprunts extérieurs encore appelés «ressources extraordinaires». Les «ressources ordinaires» c'est-à-dire les ressources propres d'origine fiscale locale étant appelées à financer les dépenses ordinaires, c'est-à-dire la rémunération des fonctionnaires et les caprices des couches dirigeantes (voyages, réceptions...).

A cet effet, il convient d'ailleurs de relever le suivisme des Etats africains qui se sont contentés de reprendre telle quelle, la nomenclature budgétaire française qui repose sur la distinction entre budget de fonctionnement (ressources et dépenses ordinaires) et budget d'équipement (ressources et dépenses extraordinaires), ce dernier correspondant au plan. Le résultat est que le budget de l'Etat africain n'est appelé à jouer pratiquement aucun rôle dans la réalisation de l'objectif de développement économique tel qu'il est établi dans le Plan. Les bailleurs de fonds étrangers se trouvent dès lors amenés à contrôler tout l'appareil de planification, n'acceptant de financer que les projets qui leur «conviennent», pour les avoir eux-mêmes inspirés par le biais de leurs experts envoyés comme assistants techniques.

Ainsi au Sénégal, il est significatif que l'organisme chargé de la planification s'appelle «Ministère du Plan et de la Coopération» et que le texte du Plan (Ve Plan) soit traduit en Anglais, ce qui en fait un document à usage «externe».

Le drame est que les fonds extérieurs reçus dans le cadre des différents Plans à titre de prêts ou de dons gratuits ont été depuis une vingtaine d'années engloutis dans des opérations de grande envergure, mais de peu d'efficacité.

4.) Le plan lui-même tel qu'il est confectionné, n'est rien d'autre qu'un document volumineux à caractère universitaire, portant pour l'essentiel sur la description détaillée de l'Economie nationale, le reste étant consacré à la présentation des projets par Ministère. Le plan remplit ainsi sa vocation de fait : une vaste étude de marché pour les investisseurs extérieurs potentiels.

Dans son élaboration, on insiste beaucoup plus sur sa forme, sa présentation extérieure (1) que sur son contenu et sa cohérence. Ce qui est d'autant plus aberrant que ces plans ne sont jamais entièrement réalisés dans leurs objectifs pour des raisons variables selon les pays : guerres civiles, changement de régimes, sécheresse non prévue, défection du financement extérieur. Ainsi au Sénégal, le IVe Plan (1969-73) n'a été réalisé qu'à moitié, et pour les deux premières années, le taux de réalisation du Ve Plan (1974-80) n'a été que de 36 %. Il semble que peu importe tout cela pour les Pouvoirs Publics, qui estiment que leur mission est accomplie dès lors que le document du Plan a été adopté et voté sans discussion, par une Assemblée nationale sur mesure.

Ce qui fait que le Plan, par delà sa vocation économique d'étude de marché pour l'extérieur, remplit aussi une fonction politique interne de mystification populaire.

(1) *Le Ve Plan Sénégalais a été imprimé en Suisse pour pas moins de 5.000 exemplaires, la traduction en Anglais a été faite à Londres ; argument officiellement avancé : les imprimeries locales ne sont pas techniquement équipées pour mettre au point un document «aussi beau». Toujours est-il que cela coûte cher au budget national, sans compter toutes les pertes d'emplois locaux ainsi occasionnés.*

5.) Pour curieux que cela puisse paraître, on ne trouve pratiquement jamais de définition de la planification dans ces documents. Cette critique que nous faisons ne procède nullement d'un formalisme universitaire. Elle nous paraît avoir son importance, du point de vue de la méthodologie même de la planification.

Nous définissons ici la planification comme une démarche (processus) volontariste d'allocation optimale de ressources rares en vue de la satisfaction de besoins humains illimités. Cette définition — qui rappelle la définition que les Economistes néo-classiques donnent de l'Economie Politique — n'est pas très différente de celles qu'on trouve chez certains spécialistes (1). Il s'agit pour l'essentiel de résoudre le problème économique entre *l'homme* et la *nature*, de résoudre la contradiction entre des *besoins et des ressources*. Dans la planification du développement, l'accent est largement mis sur la rareté des ressources, surtout financières, ce qui justifie la nécessité de recours aux capitaux extérieurs. Mais le problème des besoins est souvent escamoté. Et pourtant, il suffit d'établir correctement les besoins prioritaires (basic needs) des masses populaires, pour avoir une vision correcte de l'impératif du développement économique et social, et ainsi une méthodologie correcte de la planification, comme moyens de promouvoir le développement économique et social.

Les exigences de nourriture, de santé, d'emploi, de formation et d'éducation, nous paraissent sans conteste correspondre aux aspirations de la grande majorité des populations africaines, surtout rurales (en milieu rural africain il ne se pose guère de problème de logement). Toute stratégie de développement économique devrait chercher à satisfaire ces besoins de façon immédiate et concrète.

La réalisation de taux de croissance élevés peut dans certains cas contribuer à satisfaire indirectement ces besoins ; mais ce n'est pas toujours le cas, et cela n'a jamais été le cas en Afrique. Par contre on peut se demander s'il n'est pas possible de satisfaire ces besoins populaires prioritaires tout en se passant de tout l'arsenal des modèles de croissance et autres modèles économétriques de planification macro-économique ; en opérant de façon terre à terre et concrète par une démarche de *planification régionale locale*.

C'est là une idée qui fait de plus en plus son chemin chez la plupart de ceux qui réfléchissent sur la problématique du développement, et qui ont été déçus par les stratégies jusque la mise en œuvre au niveau macro-économique.

Il convient d'ajouter que les performances de croissance économique dans les pays où elles ont été réalisées n'ont concerné qu'une minorité de la seule population urbaine ; ceci dans la mesure où les taux de croissance

(1) A. WATERSTON — *Development Planning* (John HOPKINS Press Baltimore) 1965 — p. 8.

R. ACKOFF — *A Concept of Corporate Planning* (Wiley Inter-Science, New York) 1970 — p.1).

globaux masquent en réalité de grandes disparités sociales et régionales. Les populations rurales, par leur position sociale et leur localisation géographique, ont été les «laissés pour compte» de la croissance économique. C'est donc à elles surtout que doit s'adresser la planification régionale locale par petits projets (forages, salles de classes, dispensaires, maternités rurales etc...).

C'est une telle expérience qui est actuellement menée au Sénégal dans le cadre d'une réforme administrative de 1972, qui a créé les Communes rurales en milieu paysan.

SUMMARY

Makhtar DIOUF's paper deals with a criticism of the Macroeconomic Planning of Development in African countries. According to the author this type of planning – perceived as a «Voluntarist approach to supply scant resources as much as possible to meet ever – arising needs» – has failed in African experiences of development. He argues that this failure stems from an inappropriate approach to economic development and an erroneous planning development as synonymous with economic growth and as a result, as a mere increase of per capita income; and from the methodological point of view, development as it was planned did not bring about any real economic development because not only did the plans worked out heretofore in Africa stem from the colonial plans of the 1950s, but they were always drawn up by European or American technical assistants whose standards and concepts of development were different from the concerns of African masses. Moreover, the statistical data used was collected through very unreliable techniques of economic projections. In addition to these technical reasons, there are political ones which give the plan not only an economic objective – that of supplying a market study to foreign interests – but also an internal political function – that of mystifying populations in so far as African public authorities consider it essential that national Assemblies accept the text of the plan and pass it without any discussions. The author finally concludes that what is needed in Africa is regional and local planning through small projects (wells, classrooms, dispensaries and maternities, etc.) such as the one currently being experimented in Senegal.