

LA PLANIFICATION ET SA JUSTIFICATION
(article théorique)

LA PLANIFICATION ET SA JUSTIFICATION * (article théorique)

A.Ali TOUDERT
Professeur à l'Institut
des Sciences Economiques

Au XIXe siècle, l'intervention de l'Etat dans l'économie aurait passé pour une hérésie. Selon les économistes, la réglementation étatique empêche le libre fonctionnement des mécanismes de la concurrence de donner pleinement leurs effets : atteindre l'équilibre de plein emploi avec une allocation des ressources et une allocation des revenus optimales. L'action et la sanction du marché permettent la solution de ces problèmes, problèmes que le planificateur doit affronter et résoudre. Aujourd'hui, en effet, l'idée, voire la pratique du plan semble plus facilement admise. Dans les économies capitalistes, la persistance des crises nécessite de plus en plus la prévision de l'évolution économique et l'intervention de l'Etat pour éviter la crise ou permettre d'en sortir. Il y a plus de 50 ans que J.M. Keynes suggérait cette intervention de l'Etat pour orienter ou relancer l'économie en supplantant les initiatives privées, sans toutefois remettre en cause la libre entreprise.

Dans les sociétés qui se donnent un projet socialiste, l'action de l'Etat prend une autre signification et une grande ampleur. Cette action se fait principalement à travers le plan présenté comme un instrument de direction sociale de l'économie, un élément dans la construction du socialisme. En effet, c'est le caractère de la société même qui est en cause à travers les différentes conceptions de l'intervention étatique dans la planification économique.

Il vient que la nature et le caractère du plan, sa signification et son champ d'application suivent le projet que la société se fait de son devenir.

* Abdallah ALI TOUDERT Docteur D'Etat ès – Sciences économiques (I.S.E. d'Alger)

A – NATURE ET SIGNIFICATION DU PLAN

I : Nature du plan

Tenter de cerner la nature du plan nécessite de la distinguer des notions voisines avec lesquels on le confond parfois. La comparaison avec les notions de prévisions, programme, nous aidera à mieux cerner la notion de plan, pour pouvoir préciser ensuite sa nature et les conditions générales de son élaboration et de sa réalisation.

1) Définition

“Les plans, disait Staline, ne sont pas des plans de prévisions, des plans de conjoncture, mais des plans de directives qui ont un caractère obligatoire pour les organes dérivés et qui déterminent l’orientation du développement économique à l’avenir et à l’échelle de tout le pays”.

Une première distinction est à signaler entre le plan et la conjoncture : celle – ci vise à travers les prévisions à éviter les crises ou en limiter les conséquences. Implicitement, l’économie est supposée laissée à ses propres déterminismes. L’évolution économique, selon ses propres nécessités, peut conduire à des désajustements partiels ou à un déséquilibre global. La crise pourrait être évitée par des ajustements ou quelques mesures pratiques.

En quelque sorte l’étude de la conjoncture consiste à signaler un danger prochain et à déclencher l’alerte. Mais l’action sera réstrainte, compte – tenu des limites qui existent dans le temps et dans l’étendue. Le plan, par contre, présente une portée plus vaste, s’inscrit dans un horizon temporel plus grand et comporte les tâches concrètes à réaliser dans les différents domaines. Ceci nous rapproche de la notion de programme. Le programme consiste en un certain nombre d’actions à entreprendre ou d’objectifs à atteindre, avec parfois les moyens nécessaires. Mais ces actions sont d’avantage juxtaposées que coordonnées et interdépendantes. Là également, la distinction d’avec le plan semble se situer dans le caractère plus global du champ d’application et l’aspect plus intégré des différentes actions. Le plan est cependant considéré différemment dans les pays dits socialistes et dans les pays capitalistes. Dans ces derniers, des plans à moyens terme sont dressés : l’on y fixe un certain nombre d’objectifs que l’économie doit atteindre et donc l’orientation et le rythme de son développement. Mais, des faits du caractère privatif de l’appropriation, l’exécution du plan ne présente pas l’aspect d’obligation qu’elle revêt dans les pays socialistes. Certes des directives sont données, des actions jugées déterminantes définies qui sont sensés orienter le développement dans la direction voulue et au rythme souhaité. Mais les entrepreneurs privés demeurent libres de leur choix.

(1) Planification soviétique : cité par CH.

in “problèmes théoriques et pratiques de la planification”

- De manière schématique et descriptive, le plan se caractérise par :
- son aspect global et à long terme,
 - l'organisation méthodique de l'économie, elle même intégrée dans le développement social,
 - une certaine dose de "volontarisme" dont les choix et la fixation des objectifs,
 - et le fait qu'il s'impose aux différents organes de la nation

Comment – adapte – t – on le plan aux besoins ?

2) Adaptation de la planification aux besoins

Il est dans la nature du plan d'adapter la production aux besoins sociaux : une première difficulté consiste en la définition et l'évaluation de ces besoins. Si l'on admet comme approximation que le besoin social est un besoin que la société peut satisfaire, autrement dit que le plein emploi des forces productives peut produire l'objet ou le service apte à la satisfaction du besoin, d'une part, que d'autre part, ce besoin se manifeste par une demande, il se pose alors un certain nombre de questions (adaptation de la production et de la répartition, système des prix etc... nous y reviendrons). Nous partons implicitement du postulat que le but de la production est de satisfaire les besoins, la consommation finale. Remarquons que sans entrer dans le problème complexe de la dialectique besoin – satisfaction, la satisfaction des besoins actuels peut limiter la satisfaction future. C'est un choix que la société devrait faire ou plutôt que l'Etat fait concrètement au nom de la société.

La répartition du Revenu National entre la consommation et l'accumulation, l'importance respective de ces dernières, ne relève plus de la mécanique économique, mais d'un acte conscient de l'autorité dirigeante. De même, dans le cas où le niveau des forces productives ne permet pas la satisfaction de tous les besoins, on procède à une classification de ces derniers et ceux estimés secondaires sont sacrifiés momentanément. La définition d'une courbe d'utilité collective par l'Etat donne à croire que la liberté de consommation est supprimée. C'est peut – être dans la nature de l'Etat, donc de la manière dont les choix sont faits qu'il faut chercher la réponse à cette question. Considérons simplement que les critères de choix entre la satisfaction des besoins actuels et future sont à faire de la société dans son ensemble. Quel que soit la forme concrète sous laquelle ils se manifestent, il est nécessaire que la production soit organisée de manière à y répondre.

Historiquement, l'adaptation de la production à la consommation s'est faite de plusieurs façons. Certaines sociétés pratiquaient la planification avant le terme, en ce sens que l'adaptation pourrait – on dire et à priori. Les moyens de production étaient répartis de telle sorte que la production et la consommation se correspondent sans passer par le marché.

C'est par l'intermédiaire de ce dernier que, dans les économies capitalistes, se fait l'adaptation de la production à la consommation. Elle est en quelque sorte mécanique ou "inconsciente" à posteriori. Les crises, la faillite de quelques entreprises

sont la manifestation d'une mauvaise répartition des forces jugées productives et l'alimentation par la société de certains travaux/ comme socialement inutiles ou peu utiles.

Si le produit doit passer par le marché, le plan devrait non seulement prévoir les quantités à produire, mais également la répartition du revenu national. Il faut en effet que les individus disposent de moyens de paiement pour acquérir le produit. L'adéquation de la production et de la répartition et par voie de conséquence de la consommation suppose l'existence d'un système de prix. Si ces derniers ne peuvent être déterminés par le mécanisme strictement économiques, non seulement un déséquilibre risque d'apparaître entre la production et la consommation, mais les charges imposées à certaines fractions de la population peuvent être insupportables – la répartition du revenu national est supposée inégal – et l'on pourrait assister à une remise en cause de l'accumulation même.

Aussi, compte – tenu de ce système des prix, le plan doit prévoir l'équilibre global entre la production et la demande, mais cela ne semble pas suffisant. Il est en effet indispensable de procéder à une désagrégation et prévoir des équilibres partiels. La production de biens de consommation finale doit correspondre aux besoins et revenus des individus. Il paraît de même nécessaire de prévoir des proportions entre les besoins individuels et collectifs : La production doit s'adapter ici non seulement en quantité mais en variété et qualité de produits.

Pour produire des biens de consommation, il faudrait des biens de production. Si la proportion entre les uns et les autres résulte du choix fait à l'échelle sociale, il importe que matériellement et techniquement ces biens correspondent à l'usage qui doit en être fait.

L'équilibre entre les branches ne peut se faire que par l'adaptation de leur rythme de développement.

II – Signification du plan

La détermination des différents équilibres, a priori, n'est possible que avec la direction sociale de l'économie.

L'élimination de certaines productions pour d'autres signifie que le caractère utile ou inutile de tel travail et socialement reconnu ex – ante. Dans la société de la libre entreprise, le marché sanctionne certains travaux. Par les crises, donc distinction de forces productives, la société nie ex – post le caractère d'utile à certains travaux. Ce gaspillage de ressources dans certains produits peut s'accompagner d'un manque dans d'autres. L'élévation du prix des produits dans ce cas peut être la manifestation d'un manque de satisfaction du besoin social en ces produits.

En quelque sorte dans les économies capitalistes, c'est par l'échange que le travail devient social : en ce sens que le produit qui n'arrive pas à s'échanger est considéré comme le résultat d'un travail socialement inutile. Dans les économies planifiées, le caractère social d'un travail quelconque est affirmé d'emblée puisque seul sont entrepris ceux qui répondent à un besoin social. Ainsi la régulation de l'économie dans les pays socialistes se fait à travers le plan. Les critères traditionnels de décision économique sont remis en cause. Le profit immédiat et individuel n'est pas le seul critère de rentabilité d'un investissement, par exemple mais cette rentabilité doit être estimée à l'échelle sociale. Il en est de même en ce qui concerne l'implantation des unités de production : si la recherche d'économies externes n'est pas exclue. Autrement dit, les critères sont établis en fonction de l'image que la société se fait de son devenir ou de manière plus concrète, ces critères sont déterminés par l'Etat, selon sa propre échelle de valeurs.

La direction de l'économie par l'Etat et l'orientation de son développement par la satisfaction des besoins sociaux exigent que la propriété des moyens de production ne soit plus privative. C'est là une des conditions pour prétendre à une direction étatique de l'économie et entreprendre l'introversion de celle-ci en jetant les bases d'un développement autonome. Dans les pays sous-développés, ne fois réunies les conditions socio-politiques de la planification, la nature et les possibilités de l'économie, d'une part, les outils statistiques disponibles souvent insuffisants, le manque de cadres planificateurs, d'autre part, font l'on se fixe d'abord les objectifs (la cible) à partir desquels on détermine les moyens nécessaires. Par une série d'itérations, on adapte les uns aux autres.

On ne saurait en Algérie parler de socialisme avec une économie désarticulée et dépendante de l'extérieur. La volonté d'indépendance économique passe par l'intégration de l'économie et la réduction de la domination extérieure. Nous verrons dans la section suivante, comment la planification algérienne tente de répondre à ces questions.

B/ - ELABORATION ET EXECUTION DU PLAN

I - Elaboration du Plan

L'expérience du premier plan quadriennal, 70/73 d'une part, le désir de faire jouer un rôle plus important aux collectivités locales (Assemblées populaires de wilayate, Assemblées populaires communales) d'autre part, ont conduit à une certaine modification de la méthodologie d'élaboration du Plan. La stratégie globale à long terme étant définie, les principaux objectifs arrêtés, des orientations et directives sont données aux différents échelons de préparation du Plan.

La Wilaya doit établir une sorte de bilan diagnostique de ses actions et possibilités (collecte d'informations économiques et sociales, besoins de la population, bilan critique des programmes antérieurs, potentialités régionales, etc...). Dans une deuxième étape, elle propose, après la synthèse faite des différents plans commu-

naux, et évaluation des besoins en infrastructure et équipements sociaux et culturels, des actions de développement à partir des potentialités locales. Ces propositions sont soumises à l'échelon central où elles sont analysées et confrontées aux contraintes globales à l'échelle nationale.

En même temps est apprécié l'introduction dans le cadre de la wilaya des projets d'intérêts nationaux qui y sont localisés. Les différents projets émis par la wilaya doivent être conformes aux directives générales édictées, mais aussi par secteur (Ministères), répondre aux instructions spécifiques qui en émanent.

Il en est de même des entreprises publiques et autogérées ; celles – ci fournissent des informations exhaustives sur tous les aspects de leurs activités et dans le cadre des directives données, émettent des propositions d'action, à l'aide d'instruments fournis par le "secrétariat d'Etat au plan", instruments qui permettent une pré – planification par branche et qui consiste principalement en critères de choix d'investissement.

Les critères retenus, en fonction de la suppression des "causes structurales du sous – développement" et en particulier le chômage, sont en résumé :

a)La possibilité du projet de dégager des moyens de paiements extérieures. Pour ce faire, on utilise deux ratios.

1/L'efficacité en devises,

2/Le délai des remboursements des prêts en devises.

b)La capacité de satisfaire les "besoins essentiels de la communauté" pour la substitution aux importations mesurée par le ratio

C.I Importées.

C.I. totales.

c) L'effet d'intégration économique :

Investissement (en DA) et C.I. locales

Investissement total C.I. total

d) L'apport du projet pour l'atténuation des déséquilibres régionaux.

Les différents projets établis souvent par grappe (projet, projets induits en amont et en aval) sont ensuite classés en fonction de l'indicateur d'efficacité : valeur ajoutée actualisée/ coût de l'investissement. A ces propositions par branche s'ajoutent des balances par produits (emplois – Ressources) intégrant la production des secteurs public et privé notamment pour ceux permettant les exportations ou nécessitant les importations. Une pré – synthèse de ces investissements essentiellement productifs est faite au niveau des ministères. Ceux – ci présentent au secrétariat d'Etat au plan leur projet de plan global. Le S.E.P. élabore les propositions d'action non appréhendées aux autres échelons et centralise les programmes proposés par les différents groupes de travail.

Cette intégration des plans particuliers est faite après soumission de ces derniers à quelques tests globaux de cohérence (échancier de dépenses, concordance emploi – formation, balance de produit, etc ...). Le projet est alors transmis aux instances politiques.

La phase politique de la synthèse termine le cycle de la planification. C'est la phase décisive, capital pour l'Etat. Le Gouvernement examine le plan en premier lieu et peut l'amender par le biais des commissions économiques, des responsables des organisations nationales et des contrôleurs.

Après sa promulgation, il appartient au centre de planification d'assigner aux unités économiques du pays leurs tâches d'exécution et de contrôler la réalisation du plan.

II – Execution du Plan

Une fois adopté le plan devient obligatoire. Dès lors, il devient nécessaire de décrire les moyens de contrôle de l'exécution.

Ceux-ci découlent de deux principes : limiter sinon éviter les décisions administratives lourdes et lentes, d'une part, décentraliser les responsabilités en permettant aux autres échelons l'initiative dans le cadre de leurs attributions respectives, d'autre part.

Au niveau central, on se propose de contrôler l'exécution, principalement par la programmation annuelle des investissements, le contrôle des prix et du commerce extérieur. La période quadriennale est divisée en tranches annuelles. Ce plan annuel concerne pratiquement toutes les catégories d'investissement. Le programme d'équipement public est prévu dans la loi de finances, avec prévisions des emprunts à l'étranger. Les investissements financés sur les ressources propres des wilayas et communes sont soumis à approbation de l'autorité centrale, et les investissements privés doivent avoir l'agrément de la commission nationale d'investissements.

On décèle, à travers ces procédures, un double souci : respecter l'échancier financier, notamment en ce qui concerne les devises par le contrôle du commerce extérieur et éviter la flambée des prix en cette période d'accumulation accélérée.

Les prix constituent une grande préoccupation de l'organe central de planification (1) et semble-t-il une de ses faiblesses.

L'élévation rapide des prix par ses conséquences sur le niveau de vie des masses paraît en contradiction avec les objectifs sociaux du plan, mais aussi pourrait remettre en cause le programme d'investissement lui-même.

La politique des prix doit être "utilisée pour faciliter la réalisation des objectifs de production" Elle comporte, d'après le rapport général :

- des prix planchers pour les produits agricoles saisonniers,
- des prix fixes pour ceux dont les conditions de production peuvent être maîtrisées (Ex. le lait) et éventuellement des prix spéciaux pour encourager ou éliminer certaines productions.

Enfin, grâce à des prix stabilisés à la production (produits siderurgiques, construction...), on espère maîtriser le coût des investissements.

Par des subventions ou autres compensations, on cherche à limiter l'effet d'augmentation du prix de certains produits et notamment de ceux importés.

parallèlement à cette politique des prix, une politique des salaires est prévue : une commission nationale a été créée à cette effet et doit soumettre prochainement ses propositions.

Dans la perspective d'une plus large initiative des entreprises ou collectivités locales, le contrôle des investissements et la politique des prix constituent les instruments de contrôle de la cohérence globale.

Si la volonté de rigueur et l'amélioration des techniques sont choses certaines, il n'en demeure pas moins que la préparation et la synthèse du plan algérien sont d'atteindre le niveau des pays développés. La part dominante de pragmatisme découle de l'insuffisance de l'information statistique et de la désarticulation de l'économie à l'image de la plupart des pays sous développés.

Pour ces raisons, le plan est succinct. Il n'a pas l'ambition de réaliser l'équilibre global, d'ailleurs inaccessible, d'une économie qui ne forme pas encore "un tout homogène".

A l'heure actuelle, les planificateurs algériens se bornent à étudier les structures et les besoins fondamentaux en vue d'asseoir progressivement l'indépendance économique nationale et d'assurer sa cohésion. A cet égard, l'Algérie tente de mettre fin ou du moins de limiter sa dépendance vis – à – vis des économies capitalistes développées. Ceci semble acquis en ce qui concerne l'ancienne économie dominante, mais dès lors que l'Algérie est insérée dans l'économie capitaliste mondiale, elle en dépend. Aussi la rapidité du processus d'industrialisation et l'importance attachée à la cohérence interne constituent – elles les conditions de la libération à l'égard de la dépendance externe.

Parallèlement à cette volonté d'indépendance économique se manifeste le souci de limiter les déséquilibres régionaux par un choix judicieux d'implantation des investissements. Certes, cet aspect volontariste ne peut à lui seul pallier les insuffisances ou lacunes de la planification, que nous verrons, après avoir décrit le processus de planification en Inde.

La description de l'élaboration et de l'exécution du plan en Inde présente pour nous un certain intérêt : connaître la conception de la planification et les difficultés

de l'expérience dans un pays sous – développé, en connaître les succès et les échecs car des bilans ont été déjà faits.

Si les objectifs ont évolué d'un plan à l'autre et le processus d'élaboration s'est lui – même amélioré, il est un fait que l'on semble avoir adopté le modèle à deux secteurs de Feld'man, notamment dans le cadre du deuxième plan quinquennal.

Administrativement et techniquement, le plan est l'affaire de la Commission Nationale du Plan. Celle-ci comporte des groupes de travail constitués d'experts et de techniciens. Au niveau des différents états, le département de la planification constitue le pendant de la Commission Nationale.

L'objectif central de la planification étant d'amorcer un processus de développement ininterrompu pour élever le niveau de vie du peuple, la confection technique, si l'on peut dire, peut être schématisée:

– La Commission détermine les perspectives à long terme (20 ou 25 ans): celles-ci découlent des projections hypothétiques des principaux facteurs de développement. A partir de quelques chiffres-clés (Croissance du Revenu National, revenu par tête, taux de formation du capital, potentiel d'emploi...), on définit les lignes générales du développement, dont on peut ainsi apprécier le rythme. On élabore alors les grandes orientations du projet de plan pour une période de cinq ans.

Ce projet établi en termes physiques et financiers sur la base de la situation économique en début de période définit des priorités entre les divers secteurs (Agriculture-industrie, entre régions, entre secteurs public et privé) entre lesquels on essaie d'établir certains équilibres.

Le projet est alors soumis aux délibérations des différents échelons. L'un des aspects de la planification en Inde est d'essayer de concilier le «technique» et le «démocratique».

Une série de consultations est organisée tout au long du processus de planification pour les différents secteurs.

A côté de la commission du plan existe une commission consultative formée de parlementaires qui discute et donne son avis sur le cadre général et les grandes lignes du projet élaborés par les organes officiels (experts et techniciens). Si cela permet en principe de compenser la pression des «techniciens» les risques de voir les Etats et les représentants élus se livrer à une surenchère, peut rendre difficile toute tentative d'harmonisation des différents projets.

Chaque secteur ou Etat essaie d'obtenir le plus de crédits pour satisfaire les démarches déduites de sa propre évaluation et sans tenter de l'adapter aux possibilités d'organisation ou aux disponibilités humaines et financières. Il s'en suit un manque de coordination et des déséquilibres. Sans cette nécessaire coordination,

on aurait une liste de projets à la place du plan. Si la planification en Inde a eu quelques succès, ses échecs ont été assez notables puisque le 4ème Plan a été ajourné.

Les conditions socio-politiques (existence de castes, importance du secteur privé...), la faiblesse d'instruments technique (statistiques embryonnaires surtout pour la méthode utilisée consistant en la projection de tendances passées) ont conduit à l'inflation à l'intérieur et à la pénurie de devises. Si la première entraîne une réorientation des investissements à l'intérieur et la concentration des revenus chez une fraction réduite de la population, la deuxième a provoqué des changements fréquents dans la politique du commerce extérieur. Même le chômage dont la suppression constitue un objectif à la planification n'a pas été résorbé: il semble même avoir augmenté. Cela résulte, selon le professeur Singer, de deux faiblesses de la planification: la conception d'ensemble du plan, la technique d'élaboration.