

UN ESSAI DE TAXONOMIE DE LA PLANIFICATION

Par Marcellin G. DAYER.

Pour reprendre les termes de Skeoch and Smith, "Planning... is an abstraction... standing by itself, it has no clearly identifiable meanings". (Waterston 1965, p. 8). Par conséquent, un des moyens de s'en sortir avec la multitude des acceptions et des divers types de planification qui peuvent exister, est de définir des critères et de classer en conséquence les divers cas qui peuvent se présenter. Nous aboutissons alors à un tableau dans le style de celui de la page 18.

Avant d'analyser celui-ci en détails, il nous paraît utile de faire trois remarques d'ordre général.

La première est que tout essai de classification est forcément une simplification de la réalité. Par conséquent, nous devons admettre qu'en pratique les distinctions ne sont pas aussi évidentes. Par exemple, entre les deux pôles que sont la planification indicative française et la planification impérative soviétique, il y a de la place pour une multitude de variantes qui ne sont pas toujours si faciles à classer.

En second lieu, nous aimerions noter que les critères retenus ne sont pas forcément mutuellement exclusifs. Généralement, au contraire, nous avons recours à plusieurs pour qualifier une planification déterminée. Ainsi, la planification soviétique, sous Staline, (1928 à 1955 environ) était une planification empirique, très partiellement déconcentrée administrativement, rigide, centralisée, impérative à moyen terme, constituant un modèle directif et bureaucratique, pour donner ses principales caractéristiques.

Finalement, en dernier lieu, nous voudrions mentionner que l'essai de taxonomie ci-dessus n'a pas la prétention d'être exhaustif. Il existe certainement une panoplie de critères qui ont été omis, comme la source de l'autorité planificatrice (autoritaire ou démocratique) ou les objectifs visés (hégémonie, bien-être des citoyens, intérêts d'agents économiques, comme les producteurs ou les consommateurs).

Un essai de taxonomie de la planification.

Modalités Critères	1	2	3	4
1. Durée	Court terme	Moyen terme	Long terme	-
2. Obligation	Impérative	Indicative	Déguisée	-
3. Espace	Régionale	Nationale	Supranationale	-
4. Balance	Physique	Financière	-	-
5. Procédure	Par les prix	Par les quantités	Mixte	-
6. Décision	Centralisée	Décentralisée	-	-
7. Organisation	Concentrée	Déconcentrée	-	-
8. Type	Rigide	Glissante	Permanente	-
9. But	Conjoncturel	Structurel	-	-
10. Portée	Spécifique	Générale	-	-
11. Etendue	Sectorielle	Multisectorielle	-	-
12. Approche	Qualitative	Quantitative	-	-
13. Etape	Macro	Secteur	Projet	Régional
14. Niveau	Un	Plusieurs	-	-
15. Applicabilité	Théorique	Empirique	-	-
16. Intégration	Projet par projet	Intégration des investissements publics	Complète	-

Si nous reprenons maintenant les divers critères retenus, nous constatons que, parfois, sous des termes communs se cachent des réalités difficilement saisissables. C'est la raison pour laquelle nous avons renoncé à faire une analyse globale des critères, pour les traiter séparément. Cela va certainement nuire à la fluidité du texte, mais faisons, une fois, plaisir à Duverger et aux autres spécialistes en nomenclature.

1° Durée.

La dimension "temps" est omniprésente dans tous les processus de planification et dans tous les plans. Elle peut être abordée au moins de deux façons.

En premier lieu, il est possible de distinguer les modèles et, partant, la planification, statiques et dynamiques. (Blitzer, Clark and Taylor, 1975, p. 7 et pp. 33-109). Le premier terme se réfère essentiellement à l'analyse de statique comparative, qui compare deux situations. Si nous savons, par exemple, que le plan va de 1980 à 1985, nous pouvons comparer les situations des deux années extrêmes. Dans le cas de modèles dynamiques, les variables endogènes sont incorporées pour une période déterminée ou pour donner un exemple, disons que le montant de l'aide extérieure peut être réparti annuellement dans le plan ou cumulé sur une certaine sous-période. Le sens même des modèles dynamiques est de déterminer le chemin suivi par les variables endogènes dans le temps ; en d'autres termes, de montrer comment il est possible de passer d'une situation à une autre.

En second lieu, la distinction peut porter sur la période retenue pour le plan ; essentiellement le court, le moyen et le long terme. La séparation entre ces différents laps de temps n'est pas toujours aisée, ce qui fait qu'il existe différents types de raisonnements et critères de distinctions. Blitzer nous propose (Blitzer, Clark and Taylor, 1975, p. 7) la séparation¹⁾ classique suivante :

- le court-terme va jusqu'à trois ans
- le moyen-terme concerne la période de 3 à 7 ans et
- le long-terme, concerne les objectifs à plus de 7 ans.

1) En ce qui concerne la séparation et l'analyse des modèles économiques en court, moyen et long terme, voir le livre de Guillaume (1971).

Dans la planification déguisée américaine PPBS (voir note 1, page 3, de l'article précédent), nous avons des horizons de 1, 5 et 20 ans respectivement. Heal (1973, p.63) relève que l'on peut considérer au moins deux approches pour distinguer le court du long terme ou ce qui revient au même, pour définir le court terme :

- d'une part, il y a la tradition économique qui définit le court terme comme la période à l'intérieur de laquelle l'équipement fixe en capital doit être considéré comme donné, ce qui peut représenter un laps de temps allant jusqu'à cinq ans au maximum et,
- d'autre part, il est possible de retenir comme critère le type de plan considéré. Ainsi, dans ce cas, on traitera comme court-terme la plus longue période pour laquelle il est possible de construire un plan détaillé. Sur ce critère le court-terme sera inférieur ou égal à cinq ans.

Notons, pour terminer que Heal ne considère que deux périodes et non trois.

Lié au problème de la séparation entre court, moyen et long-terme ou entre court et long-terme, se trouve, le cas échéant, celui de l'intégration des planifications conçues sur des laps de temps différents. La difficulté majeure provient du fait que les objectifs et le degré de désagrégation sont souvent fonction de la période considérée¹⁾.

2° Obligation.

Si l'on distingue la planification selon le degré d'obligation, on trouve trois cas ; la planification impérative, la planification indicative et la planification déguisée.

La planification impérative²⁾, dont le cas pratique le plus illustre est certainement celui de l'Union Soviétique sous Staline, peut se définir comme la planification qui s'opère par commandements, ordres et instructions ou encore par interdictions de l'autorité centrale. Cela n'est évidemment possible que si, auparavant, l'Etat s'est approprié la maîtrise quasi-complète de la production, de la distribution et, partant, de la consommation même. Les gouvernements qui l'appliquent la défendent en disant qu'elle est scientifique, efficace et, de ce fait, qu'elle permet d'obtenir plus rapidement les objectifs visés. Même si ces arguments se sont révélés, parfois, partiellement exacts, il nous semble que, compte tenu des sacrifices et contraintes qu'elle impose aux citoyens, elle ne saurait s'appliquer raisonnablement que durant une très courte période ; par exemple en cas de crise ou de guerre. De plus, en ce qui concerne l'efficacité il faut bien reconnaître que l'histoire et les faits nous donnent souvent des exemples contraires³⁾.

1) Voir sur ce sujet (Heal, 1973, pp. 325-337)

2) Elle est aussi appelée planification autoritaire ou encore planification collectiviste.

3) Il suffit de penser à la Pologne de 1982, pour ne citer que l'exemple le plus notable.

La planification indicative, dont l'exemple le plus connu est certainement celui de la France¹⁾, est une planification qui, selon Lambert, "au sens strict... consisterait seulement en ceci que les planificateurs tracent devant le pays une série d'objectifs qu'ils estiment à la fois désirables et accessibles, et espèrent que l'ensemble des forces économiques et sociales, spontanément, se dirigera vers ces objectifs". (Lambert, 1962, p. 29). Notre auteur continue en disant qu'en pratique elle dépasse de beaucoup de stade, en parlant notamment de la planification contractuelle (sorte de contrat collectif entre le gouvernement et les "grandes forces économiques et sociales de la nation") et de planification par l'influencement, c'est-à-dire au travers de politiques monétaires, fiscales, de crédits ...; on pourrait aussi y ajouter l'influencement par l'intermédiaire du secteur nationalisé (parfois planification impérative) et de sa demande au secteur privé. On reproche parfois à cette planification (Patankar 1981, p.159) de laisser trop de liberté au secteur privé, aux entreprises privées, qui sont plus intéressées par le profit que par intérêt de la nation et qui, par conséquent, n'investissent pas forcément dans des activités directement productives²⁾.

Finalement, la planification déguisée peut être définie comme une planification indicative sans plan, c'est-à-dire sans document écrit fixant des directives au secteur privé et des directives ou même des instructions au secteur public. En résumé, c'est par l'intermédiaire de sa politique, pris au sens le plus large du terme, que l'Etat planifie. C'est ainsi un peu ce qui se passe dans des pays comme les Etats-Unis, la Suisse ou l'Allemagne³⁾, qui n'ont pas de plan à proprement parlé.

3° Espace.

Le champ géographique d'application de la planification est une variable importante. On peut y distinguer trois niveaux ; la planification régionale, la planification nationale et la planification internationale.

Comme son nom l'indique la planification régionale est celle qui s'applique à une région. En fait, elle garde toutes les caractéristiques de la planification nationale si ce n'est le fait qu'elle est appliquée à une région seulement. L'accent est parfois mis sur la localisation optimale des activités. Si on regarde ce qui s'est passé dans ce domaine jusqu'à présent, on constate que la planification régionale a été surtout développée et mise en pratique dans les pays socialistes (Kaser, 1968 et Hellman, 1968), mais aussi aux Etats-Unis (Bourque et Cox, 1970). Les modèles de planification régionale se basent, en ce qui concerne les techniques, sur l'analyse input-output. Si l'on en croit Chenery (1974, pp. 201-202), les planificateurs,

-
- 1) Bien que dans ce cas la planification puisse aussi prendre un caractère plus ou moins impératif pour certains agents économiques, comme les entreprises nationalisées.
 - 2) Ce problème est sérieux et important dans les pays en voie de développement.
 - 3) Notons, en passant, que ces trois pays ont une structure politique fédéraliste. Voir à ce sujet Dehem (1968).

dans les pays du Tiers-Monde, ont pendant très longtemps négligé la dimension spatiale dans leurs travaux, pour consacrer l'essentiel de leur énergie aux grands agrégats nationaux comme le PNB (Produit National Brut), le PIB (Produit Intérieur Brut), l'épargne, l'investissement national ... De plus, il suggère que la définition donnée soit quelque peu modifiée pour ces pays, en mettant l'accent sur les problèmes liés aux régions les plus défavorisées. En d'autres termes, la planification régionale, dans les pays en voie de développement, devrait se préoccuper, avant tout, du problème des transferts d'activités du restant de l'économie nationale vers la ou (les) région (s) défavorisées (s) afin de réduire les disparités régionales, notamment au niveau des revenus.

La planification nationale est simplement celle qui s'effectue au niveau d'un Etat. Autrement dit, son domaine correspond aux frontières politiques d'une nation. L'objectif d'un tel plan est de satisfaire au mieux les aspirations des citoyens dans leur ensemble par une utilisation aussi rationnelle que possible des ressources disponibles. A ce stade deux points peuvent être soulevés.

Le premier concerne le fait que le plan a tendance à renforcer les liens économiques à l'intérieur d'un Etat, et, par conséquent, à considérer comme "hostile" le monde extérieur. Cet état d'esprit peut rendre compliquées les relations internationales en général et la mobilité des facteurs de production en particulier. Cela, il est vrai, peut être assez facilement corrigé par une participation plus grande aux OIG (Organisation Inter-gouvernementales).

Le second point, que nous voulions soulever ici, a trait au fait que l'élaboration d'une planification se heurte encore dans beaucoup de pays en voie de développement à des obstacles majeurs, qui sont en général de deux ordres : politique et technique (Griffin and Enos, 1970, pp. 222-224).

En ce qui concerne les premiers, il n'est un secret pour personne, que les frontières des pays du Tiers-Monde, sont issues d'un découpage colonial arbitraire et fort peu rationnel. La conséquence principale de cet état de fait est que l'unité nationale est souvent fragile¹⁾ avec la présence sur un même territoire d'ethnies diverses souvent belliqueuses comme les Erythréens et les Ethiopiens en Ethiopie ou, dans le passé, entre Ibos et Haoussas au Nigeria pour ne donner que des exemples africains. La présence d'un même groupe ethnique sur plus d'un territoire n'a pas un effet plus positif. Les somalis en Ethiopie et au Kenya en sont un exemple parmi d'autres.

La fragilité de l'unité nationale a, entre autres, permis aux différences de revenus de persister depuis l'indépendance, voire d'augmenter. Ce qui fait que, dans les pays du Tiers-Monde, tout le monde n'est pas toujours intéressé à l'élaboration de véritables plans de développement, avec comme objectif la promotion sociale et économique des plus démunis. Cela entraînerait ipso facto une diminution des écarts entre revenus avec les implications politiques que cela peut créer.

1) Il est aussi clair que ce problème s'estompe de plus en plus au fur et à mesure que le temps passe. Et, comme nous l'avons dit ailleurs le plan peut être un moyen de mobiliser le système politique et de renforcer l'unité nationale.

Pour ce qui est des obstacles techniques, il faut citer, en premier lieu, le problème des données qui sont généralement déficientes. Parfois, il vaudrait mieux comme au Niger (Nemo et Bathany, 1974, pp. 8-10), construire, au départ, seulement quelques indicateurs simples pour un plan simple, plutôt que de chercher, à tout prix, à avoir une comptabilité nationale, si ce n'est sociale, pour un plan fort détaillé, mais décollé de la réalité, avec une très grande marge d'erreur dans les approximations statistiques.

En second lieu, il faut souligner la faible fiabilité des informations.

Le fait que le plan peut mener à un certain protectionnisme d'une part, et l'étroitesse des marchés intérieurs de nombreux pays en voie de développement d'autre part, ainsi que le manque de devises pour l'achat d'équipements nécessaires aux grands projets d'industrialisation, constituent trois des raisons qui justifient une coopération économique étroite, si ce n'est une intégration économique supranationale¹⁾. A partir du moment où des efforts coordonnés en vue d'atteindre des objectifs précis existent, on peut admettre qu'un embryon, au moins, de planification existe. C'est dans ce sens que l'on parle de planification supranationale²⁾ ou internationale.

4° Balance.

Par balance on entend ici le type d'approche choisi ; l'accent est-il mis sur les ressources physiques, ou sur les ressources financières ? La première subdivision signifie simplement que l'on fait un inventaire et une analyse des inputs disponibles (force de travail, équipement, usine, ciment, acier) sans tenir compte de leur prix. Toutefois, dans la réalité tout facteur de production doit être payé d'une façon ou d'une autre. Il faut donc avoir de l'argent pour mobiliser toutes les ressources physiques, en d'autres termes pour mettre en exécution le plan. Ici, il s'agit donc d'établir des balances financières, entre revenus et dépenses du secteur privé ou public ou encore entre ressources et obligations extérieures par exemple. Ce qui précède nous montre que nous pouvons, sans autre forme de procès, suivre le Dr Balakrishna (Patankar, 1981, p. 155) qui nous dit qu'en fait, il ne s'agit que de deux aspects d'une même réalité, comme les deux côtés d'une pièce de monnaie. En conséquence, nous pouvons admettre que l'argent (ressources financières) joue dans la planification le rôle de mobilisateur des ressources physiques.

1) Voir aussi, ci-dessous, l'article de D. BIGIRIMANA

2) Si la planification au niveau mondial reste encore un rêve, il n'est pas sans intérêt de noter les efforts de la FAO (Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture) d'établir un plan indicatif mondial (Griffin and Enos, 1970, p. 229), avec au moins quatre objectifs :

1. permettre une meilleure coordination des activités de la FAO
2. donner un cadre de référence, afin de permettre aux gouvernements de mieux mettre en oeuvre leur politique agricole
3. constituer une base pour résoudre les problèmes de production et de commercialisation entre les pays
4. guider les bailleurs de fonds et les bénéficiaires de l'aide internationale

5° Procédure.

Une distinction semblable peut aussi être faite au niveau des procédures de planification : soit la procédure par les prix, opposée à la procédure par les quantités.

En ce qui concerne la première procédure, il est possible de distinguer entre deux méthodes qui, en apparence, peuvent paraître identiques, mais n'en possèdent pas moins des différences très significatives. Il s'agit de la méthode LAH (Lange-Arrow-Hurwicz) et celle de TM (Taylor-Malinvaud)¹⁾.

En fait, à l'origine de ces méthodes, se pose la question de savoir s'il est possible d'établir un plan optimal dans le sens parétien. Pareton lui-même, pensait qu'il y avait quelque chose à faire dans ce sens, mais ce sont Lange et Taylor qui, les premiers, ont fait une analyse sérieuse de ce sujet.

En ce qui concerne la méthode LAH, Heal nous dit qu'à l'origine se trouve l'article de Lange (1936-1937) qui se base, pour l'essentiel, sur les principes du "tâtonnement" Walrasien. Là-dessus, Heal résume la méthode LAH de la façon suivante, qui est très apparentée au "tâtonnement" Walrasien. Ou pour paraphraser Heal (1979, p. 79), disons que pour une distribution donnée de ressources parmi les consommateurs, l'Office Central de Planification (OCP) fixe un vecteur-prix. Les entreprises, après avoir pris connaissance de cette information, calculent les programmes de production qui leur permettront de maximiser le profit et, à leur tour, informent l'OCP des offres, demandes et autres profits, exprimés par leurs calculs. Puis l'OCP va décider de la répartition des profits et en informe les consommateurs. Ceux-ci connaissant la part des profits et des salaires qui leur revient, peuvent choisir leurs consommations et faire part de leurs décisions à l'OCP. Désormais ce dernier a toutes les informations lui permettant d'agir comme le "crieur" ou le "commissaire priseur" de Walras. Il augmentera les prix là où il y a excès de demande et les diminuera dans le cas contraire. Ainsi, en poursuivant ce processus, il y a quelque chance que la production et la consommation convergent vers un équilibre, lequel constitue le plan, qui est en fait, dans ce cas une description détaillée des activités économiques de la nation.

Malinvaud de son côté s'appuie plutôt sur les travaux de Taylor pour développer sa méthode. Selon celle-ci, l'OCP connaît progressivement des possibilités de production qui sont offertes aux entreprises²⁾. Ainsi, l'OCP, au fur et à mesure qu'avance le processus de planification, collecte une quantité toujours plus grande d'informations, qu'elle retient. C'est là la différence principale, mais elle est de taille, avec la méthode précédente, qui, elle, se fonde beaucoup plus sur les mécanismes de marché. Nous pouvons passer maintenant aux procédures par les quantités.

1) Voir à ce sujet Heal (1979, Pp. 77-153), pour une analyse technique et détaillée.

2) On pourrait aussi parler d'appareil productif de la nation.

En fait, la principale différence avec les procédures par les prix est, qu'ici, l'OCP fait une affectation quantitative des ressources entre les divers emplois possibles. A cette première affectation, des réactions se feront jour, ce qui va permettre à l'OCP de se rendre compte de la contribution marginale au bien-être social de chaque bien et service, dans l'emploi qu'il a reçu. Maintenant, fort de ces connaissances l'OCP est à même de faire une nouvelle affectation des ressources ou, ce qui revient au même, un plan dans lequel un transfert d'inputs se fera des emplois où leur contribution marginale est faible vers ceux où elle est plus élevée. Et, le processus continuera aussi longtemps que l'OCP n'aura pas jugé la situation optimale.

Finalement, nous devons aussi signaler l'existence de procédures mixtes, qui combinent prix et quantité. On peut, par exemple, introduire quelques prix dans le processus par les quantités¹⁾.

6° Décision et 7° Organisation.

Nous considérons ensemble les critères 6° et 7° parce qu'ils s'articulent de la même façon ; centre d'un côté et périphérie de l'autre. De plus, la littérature distingue plus souvent entre différents types de décentralisation qu'entre décentralisation et déconcentration.

Une fois de plus, nous débutons avec les travaux de Heal (1975, pp. 63-76) pour qui la planification consiste en un problème de maximisation sous contraintes qui ne peut être résolu que par une procédure itérative²⁾. Dans ce même état d'esprit, la décentralisation peut être définie comme une³⁾ des possibilités de désagréger⁴⁾ le problème de planification en opérations indépendantes et de grandeur acceptable, c'est-à-dire pouvant être résolues par agences séparées. Il va même jusqu'à proposer une désagrégation typique dans laquelle on aurait :

- l'OCP qui devrait s'assurer que les contraintes d'ordre général sont satisfaites, comme l'équilibre entre l'offre et la demande. Par conséquent, il donnera uniquement les informations nécessaires pour que cet objectif soit atteint
- les entreprises et/ou les secteurs de l'économie, dont la tâche est de s'assurer que les contraintes techniques sont satisfaites.

-
- 1) Pour une application de ces méthodes voir Heal (1979, pp. 197-217).
 - 2) Du fait que les problèmes sont trop complexes pour être réglés définitivement au premier essai.
 - 3) Voir aussi la planification par étape proposée par Tinbergen (point 13° ci-dessous) ou la planification à plusieurs niveaux (point 14°, ci-dessus).
 - 4) La désagrégation s'avère nécessaire du fait que les problèmes de planification sont trop importants et de trop grande dimension pour être résolus par le seul OCP. Il se pose même au départ, un problème de tri et d'analyse des informations disponibles.

Heal nous dit ensuite qu'il est possible de rédefinir la décentralisation en fonction de la nature des messages qui sont transmis entre les agents de la planification, par exemple entre l'OCP et les entreprises¹⁾. Il ressort de cela qu'une distinction possible entre la décentralisation au niveau de l'information et celle au niveau de l'autorité de décision. Ce genre de distinctions²⁾ se trouvent chez de nombreux auteurs, comme Picard (1979, p. 3) qui distingue entre deux "significations distinctes et complémentaires, selon que la décentralisation concerne la détention de l'information ou le pouvoir de décision" ou Turner et Collis (1977, p. 13) qui donnent en plus une autre distinction possible, à savoir celle qui se réfère aux préférences, comme critère central gouvernant l'économie nationale. Dans ce sens abonde aussi Johansen (1978, vol. 2, pp. 5-9) pour qui la dimension "centralisation-décentralisation" se réfère aux deux aspects suivants³⁾ :

- 1) "l'étendue et le degré de détails des préférences de l'autorité centrale" et,
- 2) "les types de relations ou le degré de conformité entre les préférences de l'autorité centrale et celles qui prévalent parmi les micro-unités de l'économie".

Par conséquent, il est possible de déduire de ce qui précède que plus l'autorité centrale, ici l'OCP, essaie d'exprimer directement ses préférences par la planification, plus cette dernière devra être considérée comme centralisée selon le critère des préférences.

Quant à nous, nous préférons distinguer entre le problème de prise de décision qui se réfère à la dimension "centralisation-décentralisation" et celui de l'organisation de la planification, surtout au niveau de l'exécution du plan. Par conséquent, nous considérons comme planification centralisée celle dans laquelle toutes ou quasiment toutes les décisions d'importance, y compris celles relatives aux micro-unités de l'économie, sont prises par l'OCP. Suivant cette définition, la planification soviétique est un bon exemple de planification centralisée. D'un autre côté, si l'OCP se contente de déterminer les objectifs généraux de production et/ou d'investissement, laissant aux entreprises et aux mécanismes de marché le soin de trouver l'équilibre de l'économie, alors on peut parler réellement de planification décentralisée.

1) Sur ce sujet, voir plus spécialement les pages 68 et 69.

2) D'autres distinctions sont aussi proposées. Patankar (1981, p. 65) dit qu'une distinction possible est d'établir une similitude, entre les concepts de centralisation et décentralisation et ceux de la planification socialiste et planification capitaliste. De so côté Marschak (Marmlin, 1969, p. 54) estime que l'on peut parler de décentralisation dès que le processus d'affectation des ressources devient itératif entre l'OCP et les entreprises et ce, quelle que soit la nature des relations ou communications. Marmlin rejette cette façon de voir ces choses.

3) Traduction de l'auteur du présent article.

Si maintenant, on se réfère à l'organisation de la planification, on peut dire qu'une planification sera plus ou moins déconcentrée suivant que le contrôle de l'exécution du plan se fait directement par l'OCP ou qu'il est délégué à des unités administratives plus petites. Dans ce sens la dimension "concentration-déconcentration" est essentiellement administrative.

8° Type.

Ce point peut être subdivisé en trois catégories, soit la planification rigide, la planification glissante et la planification permanente.

Par planification rigide, on entend simplement une planification qui fixe les objectifs et les moyens d'y parvenir sans que rien à l'avenir, puisse y changer quelque chose et ce, durant toute la durée retenue du plan.

D'un autre côté, la planification glissante est une remise en cause, périodique, par exemple chaque année, de l'ensemble du plan (objectifs, moyens...). L'avantage de cette façon de procéder est de permettre rapidement de prendre en compte les nouvelles informations disponibles, et surtout les nouvelles données, introduisant ainsi une grande flexibilité. Toutefois, ce type de planification, quoique très séduisant, n'a pas que des avantages, mais comporte aussi quelques dangers (Atreize, 1976, pp. 69-70) qui peuvent être résumés de la façon suivante :

- elle peut constituer "un affaiblissement supplémentaire du contrôle de l'exécution de la politique à moyen terme"
- elle peut créer des problèmes de conciliation et de cohérence entre ces révisions périodiques et les objectifs fondamentaux comme les programmes d'équipement collectif, les réformes fiscales ou les réformes agraires dans les pays en voie de développement.
- elle peut "diluer" le contenu du plan et rendre ainsi difficile, si ce n'est impossible, le contrôle de son exécution.
- elle peut suivre les mouvements conjonctuels si on ne prend sérieusement garde de séparer "les fluctuations saisonnières des inflexions durables".

Finalement la planification permanente nous paraît être un cas particulier du précédent, dans lequel le plan est avant tout utilisé, comme "un instrument permanent de prise de décision et de gouvernement" (Nemo et Bathany, 1974, p. 0).

1) La planification du développement est donc une planification structurale. Nous y reviendrons dans un article ultérieur.

9° But et 10 Portée.

Ici, aussi, il est judicieux de regrouper ces deux critères puisque la planification conjoncturelle ou anticyclique est une planification spécifique en ce sens qu'elle a un but bien particulier. D'un autre côté, si la planification en temps de guerre est une planification spécifique, elle est certainement, à plusieurs égards, une **planification conjoncturelle, surtout si on assimile ce dernier terme à fonctionnelle**. Des relations similaires pourraient aussi être établies entre planification à but structurel et planification à portée globale. Mais reprenons ces divers termes.

On peut définir la planification à but structurel comme celle qui se fixe comme objectif la transformation des structures mêmes de l'économie¹⁾ et partant, l'organisation sociale du pays en général.

Elle est, par conséquent, nécessairement globale, c'est-à-dire touchant à tous les aspects de la vie économique de la nation. D'un autre côté, la planification conjoncturelle peut prendre au moins deux sens.

En premier lieu, elle peut être synonyme de planification fonctionnelle qui se définit comme celle qui s'exerce à l'intérieur d'un ordre socio-économique établi (Patankar, 1981, p. 166).

En second lieu, la planification conjoncturelle peut être ramenée à la simple prévision à court ou moyen terme, dont l'objectif principal est d'essayer de prévoir l'évolution économique et, le cas échéant, de mettre en oeuvre les moyens d'y faire face. Elle est donc spécifique en ce sens que son but est d'essayer d'éviter les crises²⁾.

Par planification spécifique, on entend simplement une planification qui vise un objectif. La planification en temps de guerre en fait partie. Elle consiste généralement en un contrôle de ressources physiques d'une part et, des activités économiques d'autre part (Waterston, 1965, Pp. 14-15 et Schweitzer, 1977, Pp. 88-115).

11° Etendue, 13° Etape, 14° Niveau et 16° Intégrations.

Tous ces critères sont ou peuvent être liés au problème de la nécessité de faire une désagrégation que nous avons rencontrée ci-dessus lorsque nous avons analysé la dimension "centralisation-décentralisation". Ils permettent de décomposer un problème de grande dimension en plusieurs composantes et/ou alors d'intégrer diverses parties d'un tout d'une manière cohérente.

1) La planification du développement est donc une planification structurelle. Nous y reviendrons dans un article ultérieur.

2) Sur le débat plan-conjoncture, voir Bettelheim (1974, pp. 23-24).

Tinbergen, par exemple, s'est rendu compte que les modèles de planification élaborés en théorie, qui impliquent plutôt l'agrégation d'une part, et l'applicabilité du principe de décomposition d'autre part, posent un très sérieux dilemme : (Johansen, 1977, vol. 1, p. 175).

- d'un côté, la vraie grandeur des modèles de planification peut nous entraîner à agréger les variables et les liaisons retenues à un niveau très global et,
- d'un autre côté la praticabilité du plan exige plutôt un grand degré de désagrégation.

Face à ce dilemme, Tinbergen (1960 et 1967) propose une planification en diverses phases ou en différentes étapes, comme l'on voudra. Et cela, pour prendre en considération aussi bien la nécessité d'agrégation que celle de la praticabilité d'un plan. Dans son article de 1960, il distingue quatre phases :

- la macro-phase, qui nous donne les grands agrégats nationaux (Produit National Brut, Investissement, Importations totales..) la phase transitoire ou sectorielle dans laquelle chaque secteur ou groupe d'entreprises¹⁾ est considéré séparément, ce qui fait que les agrégats sont décomposés en diverses parties. Par exemple, la production n'est plus considérée comme homogène, mais est subdivisée en secteurs de production, qui ont chacun, dans le cadre général de la planification, des objectifs précis
- la micro-phase ou phase de projets dans laquelle chaque projet ou chaque groupe de projets est évalué et classé
- la phase ou étape régionale dans laquelle certaines variables, au moins, prennent une dimension régionale. On peut aussi incorporer cette phase dans l'étape transitoire.

Tinbergen nous suggère aussi que les résultats obtenus dans les dernières étapes peuvent conduire à une révision des premières. En d'autres termes, la praticabilité par la décomposition des problèmes en micro-unités peut entraîner des modifications dans l'agrégation de la macro-phase.

Le problème de l'intégration est plus ou moins lié à la planification s'effectuant dans les pays à économies mixtes. Dans ce cas Weterston (1965, Pp. 61-69) nous dit qu'il est possible d'envisager trois étapes ; l'approche projet par projet, l'approche par intégration des investissements publics et la planification complète, globale, nationale même ou encore générale²⁾. L'approche projet par projet est simplement la constitution d'un plan en se basant sur la formulation des

1) On peut aussi considérer une dimension spatiale, plutôt que de la séparer comme Tinbergen l'a fait en 1960.

2) En anglais, on utilise le terme de "comprehensive".

projets d'investissement publics qui n'ont souvent que peu de rapports entre eux. Par conséquent, ce genre de planification ne peut être qu'incomplète si ce n'est déficiente : en l'absence de coordination et d'objectifs globaux, toute politique réelle de croissance ou de développement se révèle impossible d'une part, et les risques de gaspillage des ressources toujours restreintes de la nation sont énormes d'autre part. Cette approche fut beaucoup utilisée au début de l'"ère de la planification" dans les pays en voie de développement, où elle a eu le mérite, parfois, de créer l'embryon de départ. L'approche par intégration des investissements publics est déjà plus adéquate et élimine pas mal de défauts de la précédente. Elle consiste, d'abord, à préparer un inventaire des ressources disponibles (intérieures et extérieures), puis de les confronter aux demandes de secteurs pouvant faire l'objet d'investissement public et ensuite, selon des critères (analyse coût-bénéfice, effets d'entraînement ...) précis de priorité, à l'intérieur de chacun des secteurs retenus. Finalement, il y a l'approche la plus sophistiquée, à savoir la planification complète couvrant toutes les activités socio-économiques de la nation. Il s'agit là de la forme la plus élaborée de la planification.

Chenery (1974), Duloy (1974) et Goreux and Manne (1973) notamment, nous proposent ou utilisent les concepts de planification sectorielle et de planification multisectorielle d'une part, et ceux de planification à un ou plusieurs niveaux, d'autre part. Nous pouvons prendre conjointement ces deux distinctions étant donné que les premiers concepts peuvent être considérés, par certains côtés, comme un cas spécial des seconds où les niveaux sont simplement constitués par les secteurs. On pourrait aussi les traiter séparément, en considérant que la dimension "sectorielle-multisectorielle" se réfère à l'intégration horizontale, alors que les niveaux (un ou plusieurs) sont plutôt en rapport avec l'intégration verticale. De toutes les façons les deux subdivisions concernent le problème d'une décomposition d'un tout en deux ou plusieurs parties.

Duloy (1974, Pp. 195-208) nous rappelle que dans la littérature sur la planification "multi-niveau" on trouve deux grandes voies de recherche ; celle qui fait suite aux travaux de Dantzig et Wolfe (1960 et 1961) et qui est liée aux modèles de programmation linéaire et celle d'abord proposée par les tenants d'une "simulation des procédures décentralisées de la planification", sujettes aux contraintes (ressources) et aux objectifs définis par l'OCP (Kornai, 1969 et Tinbergen, 1958, 1960, 1967)¹⁾. La décomposition d'un problème en plusieurs niveaux implique l'existence de liens (transmission d'informations sur une base organisée) entre ceux-ci. Ces liens sont indispensables si l'on veut aboutir à des résultats cohérents.

1) Pour ce qui est de Tinbergen, nous avons déjà, dans cet article, parler de la "planification par phase ou par étape", et c'est d'elle qu'il s'agit ici. Kornai, quant à lui, était surtout intéressé par l'établissement d'un "modèle descriptif théorique du processus de planification".

Si nous passons maintenant à la distinction entre planification multi-sectorielle et planification sectorielle, nous pouvons dire que la première est simplement une planification complète ayant pour objectif la prise en considération, sur la base de l'analyse macroéconomique, de tous les secteurs de l'économie nationale. La planification sectorielle est nécessairement partielle. La question à poser maintenant est celle de savoir ce que l'on entend par le terme secteur. Duloy (1974, pp. 197-198) fournit une réponse en disant qu'il est nécessaire de faire une distinction entre deux acceptions possibles : celle où ce terme désigne un secteur donné, comme le secteur agricole, le secteur de l'énergie, le secteur de la construction, etc... Puis celle où l'on considère une composante sectorielle comme un district agricole, une forme typique ou une usine électrique particulière. Il va de soi que les modèles sectoriels ont l'avantage de permettre une très grande désagrégation et ce, dans des directions diverses comme la durée, l'espace, le type de produits (Duloy, 1974, p. 198).

12° Approche.

Ici nous voulons simplement attirer l'attention du lecteur sur le fait qu'en matière de planification, comme d'une façon générale d'ailleurs, il n'y a d'opposition ou de compétition entre les approches qualitatives, littéraires ou traditionnelles d'une part et les approches modernes quantitatives d'autre part, mais uniquement de la complémentarité. Sur ce problème de dialogue entre personnes de formation et d'approche différentes, comme planificateurs et économètres, voir l'excellent article de Kornai (1975, pp. 13-31)¹⁾.

Terminons cette taxonomie comme nous l'avons commencée en disant qu'elle n'a aucune prétention d'être exhaustive. D'autres distinctions mériteraient aussi de retenir notre attention comme "théorique"²⁾ et "empirique" (Turner and Collis, 1977, p. 14), ou "planification à partir d'en haut" par opposition à "planification à partir d'en bas" (Patankar, 1982, p. 172) ou encore "planification permanente" par opposition à "planification ponctuelle" (crise, guerre.....), (Patankar, 1981, p. 171). On pouvait aussi distinguer suivant les supports techniques utilisés. Cet article est aussi un essai de clarification. Le point suivant qui peut être discuté, mais qui ne le sera pas ici, est celui de la réunion de divers critères pour qualifier cas par cas ce qui se passe dans la réalité. On pourrait ainsi faire un tableau à double entrée où nous aurions une première variable de classification constituée par l'ensemble des modalités, et une seconde par les différentes planifications que l'on rencontre dans le monde.

1) *in* Blitzler et al. (1975).

2) *en* anglais "postulational".

BIBLIOGRAPHIE SELECTIONNEE.

La présente bibliographie vient en addition à celle qui figure à l'article précédent. Nous avons jugé suffisant de ne donner, ici, qu'un complément.

- 1) Arrow, K.J. and Hurwicz, L. (1960). "Décentralisation and Computation in Ressource Allocation", in Pfouts, R. ad., Essays in Economics and Econometrics in Honour of Harold Hotelling. Chapel Hill, N.C. : North Carolina University Press.
- 2) Bourque, J.P. and Cox, M. (1970). An Inventory of Regional input-Output Studies in U.S. Seattle : Graduate School of Business Administration, University of Washington Press.
- 3) Chenery, H. et a., (1974). Redistribution with Growth. Oxford : Oxford University Press, Pp. xx, 304.
- 4) Dantzig, G.B. and Wolfe, P. (1960). "Decomposition Principle for Linear Programs". Operations Research.
- 5) Dantzig, G.B. and Wolfe, P. (1961). "Decomposition Principle for Linear Programming". Econometrica, 29 october, pp. 767-778.
- 6) Dehem, R. (1968). Planification économique et Fédéralisme. Paris et Genève : DROZ, Pp. 201.
- 7) Duloy, J.H. (1974). "Sectorial, Regional and Project Analysis" in : Chenery et al., Redistribution with Growth. Oxford : Oxford University Press, pp. 195-208.
- 8) Duloy, J.H. and Norton, R.D. (1973). "CHAP : A Programming Model of Mexican Agriculture", in : Goreux, L.M. and Manne A.S., eds. Multi-level Planning : Case Studies in Mexico. Amsterdam and London : North-Holland and New-York : American Elsevier, pp. 291-337.
- 9) Goreux, L.M. and Manne A.S., eds., (1975). Multi-level Planning : Case Studies in Mexico. Amsterdam and London : North-Holland and New-York : American Elsevier, Pp. viii, 556.
- 10) Guillaume, M. (1971). Modèles Economiques. Paris : Presses Universitaires de France, Pp. 313.
- 11) Hellman, J. (1968). "The Use of Input-Output in Regional Economic Planning : the Soviet Experience". Economic Journal 83, December, pp. 855-867.



Centre Universitaire de Recherche pour le Développement Economique et Social

Référence bibliographique des Cahiers du CURDES

Pour citer cet article / How to cite this article

DAYER Marcellin G., Un essai de taxonomie de la planification, pp. 17-32, Cahiers du CURDES n° 3, Juin 1984.

Contact CURDES : curdes.fsea@yahoo.fr