



# Planifier en Afrique

INTRODUCTION AU THÈME **Boris Samuel**

DANS **POLITIQUE AFRICAINE** 2017/1 n° 145 , PAGES 5 À 26  
ÉDITIONS **KARTHALA**

ISSN 0244-7827

ISBN 9782811118921

DOI 10.3917/polaf.145.0005

Date de mise en ligne : 27/07/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-africaine-2017-1-page-5?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Karthala.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

## LE DOSSIER

# Raisons et imaginaires de la planification

COORDONNÉ PAR BORIS SAMUEL

INTRODUCTION AU THÈME

## PLANIFIER EN AFRIQUE

Depuis 2000, la lutte contre la pauvreté et les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), remplacés par les Objectifs de développement durable (ODD) en 2015, ont induit l'emploi d'une ingénierie planificatrice censée permettre un retour du volontarisme en matière économique et sociale en rupture avec la rigueur macroéconomique de l'ajustement structurel<sup>1</sup>. Après des décennies 1980 et 1990 dédiées à la privatisation et à la « décharge<sup>2</sup> », les interventions directes de l'État sont à nouveau au goût du jour. L'« inclusion », devenue un des nouveaux mots d'ordre des organisations internationales depuis les printemps arabes de 2011, se traduit par la mise en place de subventions à la consommation, de programmes d'emploi de jeunes chômeurs, de programmes de transferts sociaux aux « pauvres<sup>3</sup> ». Sur le plan économique, les bureaucraties étatiques font de l'attraction des investisseurs internationaux

1. La préparation du présent dossier a bénéficié de l'organisation d'un colloque du 14 au 16 décembre 2016 par le Centre de recherche économie société culture (Cresc) et la Chaire d'études africaines comparées de l'École de gouvernance et d'économie de Rabat, Université Mohamed VI polytechnique sur le thème « L'État, l'ingénierie, le social. Les techniques économiques dans l'histoire ». Ce colloque a en outre bénéficié du soutien de l'Institut d'études avancées de Nantes, ainsi que de l'Association des chercheurs de Politique africaine (Acpa). Je remercie chaleureusement ces différents partenaires qui ont rendu possible l'élaboration de ce dossier.

2. B. Hibou, « La "décharge", nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, n° 73, 1999, p. 6-15.

3. J. Ferguson, *Give a Man a Fish. Reflections on the New Politics of Distribution*, Durham/Londres, Duke University Press, 2015; J.-P. Olivier de Sardan, O. Hamani, N. Issaley, Y. Issa, H. Adamou et I. Oumarou, « Les transferts monétaires au Niger: le grand malentendu », *Revue Tiers Monde*, n° 218, 2014, p. 107-130; I. Bono, « L'activisme associatif comme marché du travail: normalisation sociale et politique par les "Activités génératrices de revenus" à El Hajeb », *Politique africaine*, n° 120, 2010, p. 25-44.

un enjeu prioritaire, et elles revitalisent en conséquence les directions, agences ou commissariats en charge de la promotion de l'investissement, lancent des programmes d'infrastructure, d'aménagement du territoire, de développement des communications, accompagnées en cela par les organisations internationales, qui ont remis l'investissement public au cœur de leur doctrine<sup>4</sup>.

Ces changements doivent être pris au sérieux. Alors que de nombreux observateurs considéraient que « tout changeait pour que tout reste pareil<sup>5</sup> » au moment où sonnait la fin officielle de l'ère de l'ajustement structurel, l'entrée dans le nouveau siècle a ouvert une période de pluralisation des pratiques et des discours économiques en Afrique. Les procédés néolibéraux de la « gestion axée sur les résultats » se sont généralisés dans la conduite des politiques publiques du continent. L'emploi de nouvelles techniques est susceptible de transformer les formes de la citoyenneté et de la justice sociale : des transferts publics sont désormais alloués à des individus identifiés par des procédés de « ciblage » socioéconomique, tandis que le financement des programmes de développement n'intervient qu'après des « expérimentations aléatoires<sup>6</sup> » sur des groupes cibles, parfois pour tester les chances de modifier leurs comportements<sup>7</sup>. Les taux de croissance élevés affichés par de nombreux pays du continent permettent en outre au « transformisme » de l'État africain<sup>8</sup> de se renouveler, comme le suggèrent les cas du Rwanda, du Mozambique ou de l'Éthiopie, promoteurs d'un style de gouvernement fondé sur des héritages autoritaires mais aussi chantres d'une Afrique « émergente », et à ce titre pays modèles pour le développement<sup>9</sup>. Cette évolution fait débat sur le continent : les faux-semblants des rhétoriques de l'émergence sont aussi en cause dans les révolutions du Burkina Faso ou de la Tunisie, où l'inégalité et l'injustice

4. Voir par exemple A. Rajaram, T. Minh Le, K. Kaiser, J.-H. Kim et J. Frank (dir.), *The Power of Public Investment Management: Transforming Resources into Assets for Growth*, Washington, The World Bank, Directions in Development, 2014.

5. Par exemple J.-P. Cling, M. Razafindrakoto et F. Roubaud (dir.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Economica/IRD/Dial, 2003, p. 1-18. ; B. Campbell, « Bonne gouvernance, réformes institutionnelles et stratégies de réduction de la pauvreté : sur quel agenda de développement ? », in J. Fiset et M. Raffinot (dir.), *Gouvernance et appropriation locale. Au-delà des modèles importés*, Ottawa, Presse de l'université d'Ottawa, 2010, p. 35-56.

6. La technique des « essais cliniques randomisés » popularisée par les économistes du Massachusetts Institute of Technology (MIT), Abhijit Banerjee et Esther Duflo ; voir aussi A. Jatteau, « Expérimenter le développement ? », *Genèses*, n° 93, 2013, p. 8-28.

7. J.-M. Servet, *L'économisme rampant de la « nouvelle » économie comportementale. Une lecture critique du World Development Report 2015 de la Banque mondiale*, Paris, Institut Veblen, novembre 2015.

8. J.-F. Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006 [1989].

9. T. Kelsall, *Business, Politics and the State in Africa. Challenging Orthodoxies on Growth and Transformation*, Londres/New York, Zed Books, 2013 ; L. Mann et M. Berry, « Understanding the Political Motivations that Shape Rwanda's Emergent Developmental State », *New Political Economy*, vol. 21, n° 1, 2016, p. 119-144.

sont apparues comme les corollaires des discours officiels de ces « bons élèves » de l'aide (voir l'interview de Kako Nubukpo dans ce dossier).

Pour éclairer le sens que peuvent recouvrir de telles transformations, le présent dossier étudie les pratiques africaines de la planification. Par planification, nous entendons les techniques quantitatives, les modèles et les procédures utilisés pour la formulation des politiques économiques et sociales. Étudier ces procédés techniques par le biais des sciences sociales, c'est questionner les « façons d'agir sur l'économie » qui mettent en lien les outils économiques et de quantification, les manières de penser la société et les interventions de l'État<sup>10</sup>. Les savoirs et ingénieries du développement forment des technologies de gouvernement<sup>11</sup>. Que nous révèle la planification des processus de formation de l'État en Afrique ? En quoi les pratiques de la planification structurent-elles les relations sociales et politiques et les modes de gouvernement en Afrique ? Les techniques récemment apparues sont-elles le signe de l'avènement de nouvelles formes d'interventions ?

## **LES TRAJECTOIRES DE LA PLANIFICATION DEPUIS LE COLONIALISME TARDIF**

Évoquer le plan, c'est bien sûr faire référence à la planification centralisée qui, dans l'après-guerre, entend employer des modèles scientifiques pour piloter les politiques nationales et impulser des transformations économiques et sociales. En Afrique, ces techniques sont associées au développementalisme qui prévaut du colonialisme tardif aux années 1970. Le Colonial Development and Welfare Act de 1940 dans l'Empire britannique et l'institution du Fonds d'investissement économique et social (Fides) dans l'Empire français en 1946 engagent la confection de plans, supports des nouvelles politiques d'équipement et de développement. L'époque, marquée par le Plan Marshall et l'essor de la planification et du keynésianisme en Europe, connaît dans les colonies une multiplication de grèves et de mouvements sociaux qui sont la manifestation d'une demande sociale pressante<sup>12</sup>. Plus tard, dans la période

10. A. Desrosières, « L'État, le marché et les statistiques : cinq façons d'agir sur l'économie », *Courrier des statistiques*, n° 95-96, 2000, p. 3-10.

11. F. Cooper et R. M. Packard, "Introduction", in F. Cooper et R. M. Packard (dir.), *International Development and the Social Sciences : Essays on the History and Politics of Knowledge*, Berkeley, University of California Press, 1997, p. 1-41.

12. *Ibid.* ; F. Cooper, *Décolonisation et travail en Afrique : l'Afrique britannique et française, 1935-1960*, Paris, Karthala, 2004 ; C. Bonneuil, « Development as Experiment. Science and State Building in Late Colonial and Postcolonial Africa, 1930-1970 », *Osiris*, vol. 15, n° 1, 2000, p. 258-281 ; C. Coquery-Vidrovitch, « L'impérialisme français en Afrique noire : idéologie impériale et politique

qui suit les indépendances, l'élaboration de plans, quasi-généralisée, incarne la souveraineté. Ceux-ci sont la clé de voûte des projets de transformation des sociétés qui, socialistes ou capitalistes, entendent rompre avec le pouvoir colonial en même temps que promouvoir le développement.

Au terme des années 1970, de multiples bilans estiment que les plans n'ont pas produit les résultats escomptés<sup>13</sup>. En pleine crise de la dette, la dénonciation des systèmes de planification contribue à justifier les orientations libérales des programmes de stabilisation, puis d'ajustement structurel<sup>14</sup>. Elle est aussi au cœur de la désillusion vis-à-vis des théories de la dépendance, y compris pour l'OUA (Organisation de l'unité africaine) et la CEA (Commission économique pour l'Afrique) qui se rapprochent des positions des institutions de Bretton Woods au milieu des années 1980<sup>15</sup>. Utiliser le terme de planification pour évoquer l'Afrique contemporaine peut dès lors sembler anachronique. Avec l'établissement d'une hégémonie de la pensée macroéconomique orthodoxe, la promotion du laisser-faire et l'emploi des technologies néolibérales de la privatisation, la raison planificatrice peut sembler avoir été reléguée à un passé révolu. Une telle lecture est pourtant normative et insuffisante. Les décennies 1980 et 1990 sont un moment où s'opère une diffraction bien plus qu'un abandon des approches de la planification. Les effets de la rigueur drastique des politiques économiques du début des années 1980, menées sous la houlette du FMI, obligent à redonner très vite une place à la croissance et à l'investissement public dans les pays africains, pour piloter les projets et relancer les politiques sociales notamment<sup>16</sup>. Des politiques d'éducation ou

---

d'investissement, 1924-1975», *Relations internationales*, 1976, n° 7, p. 261-282; S. Dulucq, *La France et les villes coloniales d'Afrique noire francophone: quarante ans d'intervention (1945-1985)*, Paris, L'Harmattan, 1997.

13. Voir par exemple P. Jacquemot, «Crise et renouveau de la planification du développement», *Revue Tiers-Monde*, n° 98, 1984, p. 245-268; P. Hugon et O. Sudrie, «La crise de la planification africaine: diagnostic et remèdes», *Revue Tiers-Monde*, n° 110, 1987, p. 407-434; M. Diouf, «Senegalese Development: From Mass Mobilization to Technocratic Elitism», in F. Cooper et R. M. Packard (dir.), *International Development and the Social Sciences...*, op. cit., p. 291-319; G. Winter, «Intérêts et limites des méthodes quantitatives de la planification en Afrique», *Cahiers de l'Orstom*, vol. 12, n° 3, 1975, p. 235-248.

14. Notamment dans le rapport Berg: E. Berg, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington, Banque mondiale, 1981; R. Agawarla, «Planning in Developing Countries: Lessons from Experience», *Staff Working Papers* n° 576, Management and Development Series n° 3, Washington, Banque mondiale, 1983, préparé pour le *Rapport sur le développement dans le monde* de 1983.

15. J. Ravenhill, «Adjustment with Growth: A Fragile Consensus», *The Journal of Modern African Studies*, vol. 26, n° 2, 1988, p. 179-210.

16. P. Jacquemot, «La planification a-t-elle un avenir en Afrique au sud du Sahara?», *Afrique contemporaine*, n° 160, 1991, p. 39-54; J. Ravenhill, «A Second Decade of Adjustment: Greater Uncertainty, Greater Complexity», in T. Callaghy et J. Ravenhill (dir.), *Hemmed In: Responses to Africa's Economic Decline*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 18-53.

de santé, considérées comme prioritaires, sont de manière croissante couplées aux politiques d'ajustement. En outre, les outils évoluent : la conduite d'enquêtes sociales et sur la pauvreté devient régulière sous l'égide de la Banque mondiale<sup>17</sup>, tandis que la France, capitalisant sur les technologies élaborées au cours des années 1970 par des organismes paraétatiques – comme la Sedes (Société d'études pour le développement économique et social) mentionnée ici par Louise Barré par exemple –, promeut des outils de programmation de l'investissement public ou des modèles macroéconomiques fondés sur une conception plus keynésienne que celle promue par le FMI<sup>18</sup>. Les mesures du développement sont en outre questionnées, à l'instar du Pnud qui conteste la prééminence de la croissance en publiant l'indice de développement humain à partir de 1990. Les nouvelles doctrines libérales ouvrent enfin la voie à un important renouveau dans l'approche du développement, en donnant un rôle de premier plan à l'amélioration de l'efficacité de la dépense au détriment du volontarisme. L'interventionnisme étatique est donc refaçonné, contrairement à la vulgate néolibérale qui suppose la disparition de l'État<sup>19</sup>.

On peut le formuler de manière plus générale : les innovations de la planification n'ont cessé de participer des transformations des modes de gouvernement africains depuis le milieu du xx<sup>e</sup> siècle. Dans les années 1960, les théories de la modernisation américaines ou les coopérations techniques avec les pays socialistes s'étendent au gré des coopérations nouées par les jeunes États et favorisent l'importation de techniques par l'Afrique. En période de guerre froide, ces innovations contribuent à la constitution des imaginaires économiques et sociaux sur le sous-développement, le panafricanisme ou l'avènement d'une société capitaliste<sup>20</sup>. Des approches du développement sont aussi élaborées pour promouvoir l'unité africaine<sup>21</sup>. En 1962 en outre, l'Institut africain de développement économique et de planification (Idep) est créé à

17. L. Fioramonti, *How Numbers Rule the World: The Use and Abuse of Statistics in Global Politics*, Londres/New York, Zed Books, 2014 ; M. Ward, *Quantifying the World. UN Ideas and Statistics*, Bloomington, Indiana University Press, 2004.

18. B. Samuel, « D'un PIB à l'autre. Une approche sociopolitique des calculs macroéconomiques en Mauritanie et au Burkina Faso », *Stateco*, Insee/Dial/Afristat, juin 2017 (à paraître) ; P. Jacquemot, « La planification a-t-elle un avenir... », art. cité.

19. B. Hibou, « La "décharge"... », art. cité ; A. Mbembe, « Du gouvernement privé indirect », *Politique africaine*, n° 73, 1999, p. 103-121.

20. J. M. Hodge, « Writing the History of Development (Part 1: The First Wave) », *Humanity*, vol. 6, n° 3, 2015 p. 429-463 ; M. Diouf, « Senegalese Development... », art. cité ; voir aussi J. Andersson, « The Great Future Debate and the Struggle for the World », *American Historical Review*, vol. 5, n° 117, 2012, p. 1411-1430.

21. G. Serra, *From Scattered Data to Ideological Education: Economics, Statistics and the State in Ghana, 1948-1966*, Thèse de doctorat, Londres, London School of Economics and Political Science, 2015.

Dakar sous l'égide des Nations unies<sup>22</sup>. À compter des années 1970 est initiée l'importation des outils dérivés des réformes américaines de la planification et du budget (réformes connues sous le nom de Planning, Programing and Budgeting System), qui finissent, dans les années 2000, par reformuler toute la terminologie du développement autour de la question de la « gestion axée sur les résultats ». Quant aux années 2000, elles connaissent un retour en force des techniques et de la terminologie de la planification volontariste : cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté promus par la Banque mondiale, plans d'atteinte des OMD, stratégies d'accélération de la croissance sont au centre de la gestion publique des pays africains. Comme le remarque Kako Nubukpo dans le présent numéro, un mouvement historique de réhabilitation de l'État<sup>23</sup>, à la fois lié à la fin de l'ajustement structurel et à la crise financière de 2008, a récemment permis aux États africains de réintroduire le long terme dans la formulation de leurs politiques, ce qui s'est notamment traduit par un foisonnement de stratégies « d'émergence » sur le continent<sup>24</sup>.

La planification est aussi demeurée un site majeur d'énonciation du politique dans les pays dits « en développement ». La figure de l'État planificateur, au cœur de répertoires et d'imaginaires politiques, y reste un horizon de pensée : mémoires de l'État bienfaiteur, frustration de son affaiblissement sous le coup de l'ajustement, ou appel au retour du volontarisme développementaliste orientent les demandes d'État et les débats publics<sup>25</sup>. Comme l'ont démontré Vincent Bonnacase et Daniel Speich en outre, les outils techniques, comme le calcul de la croissance ou les objectifs sociaux par exemple, véhiculent des imaginaires du progrès<sup>26</sup>. Dans les travaux administratifs, comme dans les imaginaires politiques, le « Plan » recoupe donc une réalité sociale et politique multiforme. Il est d'ailleurs symptomatique que les

22. Sous l'influence de Samir Amin, qui en devient directeur en 1970; voir « Institut africain de développement économique et de planification Dakar - Sénégal », *Africa Development/Afrique et développement*, vol. 2, n° 1, 1977, p. 111-119.

23. Voir aussi M. Enguéléguélé, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politique et sociétés*, vol. 27, n° 1, 2008, p. 3-28.

24. N. S. Sylla, « Émerger avec le franc CFA ou émerger du franc CFA ? », in K. Nubukpo, M. Ze Belinga, B. Tinel et D. M. Dembele (dir.), *Sortir l'Afrique de la servitude monétaire. À qui profite le franc CFA ?*, Paris, La Dispute, 2016, p. 159-179.

25. G. Lachenal et A. Mbodj-Pouye, « Introduction au thème. Restes du développement et traces de la modernité en Afrique », *Politique africaine*, n° 135, 2014, p. 5-21; V. Bonnacase, « Politique des prix, vie chère et contestation sociale à Niamey : quels répertoires locaux de la colère ? », *Politique africaine*, n° 130, 2013, p. 89-111; J. Siméant, *Contester au Mali : formes de la mobilisation et de la critique à Bamako*, Paris, Karthala, 2014.

26. V. Bonnacase, « Généalogie d'une évidence statistique : de la "réussite économique" du colonialisme tardif à la "faillite" des États africains (v.1930-v.1980) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 62-4, 2015, p. 33-63; D. Speich, « The Use of Global Abstractions : National Income Accounting in the Period of Imperial Decline », *Journal of Global History*, vol. 6, n° 1, 2011, p. 7-28.

administrations en charge de la programmation des politiques et des investissements puissent aujourd'hui être désignées par le terme de « plan », et leurs fonctionnaires par celui de « planificateurs », dans des pays qui ne possèdent plus officiellement de direction du même nom, comme je l'ai observé en Mauritanie. À l'inverse, l'importance du passé planificateur et développementaliste peut aussi être oubliée, comme le défend Alden Young pour le Soudan contemporain<sup>27</sup>. Mais pour lui cet oubli est le signe d'une difficulté à admettre le rôle progressiste et modernisateur que l'État a joué dans le passé de ce pays, ce qui confirme en creux le rôle de la planification dans les trajectoires et les imaginaires historiques.

#### **« CHÂÎNES PLANIFICATRICES » : LA MULTIPLICITÉ DES PRATIQUES ET DES ACTEURS**

Ce dossier ne considère donc pas que les formes de « planification centralisée » promues lors de la période développementaliste doivent constituer l'idéal-type auquel tout questionnement sur le plan se rapporte. Outre le fait que la planification semble désigner un ensemble changeant au cours de l'histoire, elle renvoie à des approches plurielles et peu aisées à circonscrire. À l'époque de la planification centralisée déjà, de multiples définitions normatives de ce que doit être un « bon plan » existaient, qu'il s'agisse de la planification impérative d'inspiration soviétique<sup>28</sup>, de la planification indicative<sup>29</sup>, de la planification développementaliste liée aux théories de la modernisation<sup>30</sup> ou des plans inspirés des théories de la dépendance<sup>31</sup>. Ces différentes approches ne renvoient pas aux mêmes conceptions. Le sens donné aux objectifs n'est par exemple pas le même : dans la planification impérative, ils fondent un principe d'autorité, le futur devant advenir conformément à ce qui a été décidé (comme dans le texte de François Enten sur l'Éthiopie

27. A. Young, « African Bureaucrats and the Exhaustion of the Developmental State: Lessons from the Pages of the *Sudanese Economist* », *Humanity*, vol. 8, n° 1, 2017, p. 49-75.

28. Pour ce qui est des pays en développement, voir par exemple C. Bettelheim, *Planification et croissance accélérée*, Paris, Maspero, 1967.

29. Par exemple, pour la planification d'inspiration française, voir P. Massé, *Le plan ou l'anti-hasard*, Paris, Gallimard, 1965; F. Perroux, *Les techniques quantitatives de la planification*, Paris, PUF, 1965; pour celle d'inspiration britannique, voir J. Meade, *The Theory of Indicative Planning: Lectures Given in the University of Manchester*, Manchester, Manchester University Press, 1970.

30. Voir par exemple A. Lewis, *Développement économique et planification: les aspects essentiels de la politique économique*, Paris, Payot, 1968 [1966] ou J. K. Galbraith, *Les conditions actuelles du développement économique*, Paris, Denoël, 1962.

31. Par exemple dans S. Amin, *Trois expériences africaines de développement: le Mali, la Guinée et le Ghana*, Paris, PUF, 1965.

contemporaine); dans la planification d'une économie libérale, ou dans la planification indicative, l'État tente de faire tendre l'économie vers un certain équilibre, en incitant les acteurs à effectuer des choix optimaux, comme sur des marchés<sup>32</sup>, ainsi que le montre Geoffrey Traugh à propos de la figure des « agriculteurs maximisateurs » au Malawi. Les pays africains ont eux aussi développé des modèles spécifiques de planification lors de l'indépendance, certains d'entre eux ayant notamment cherché à redéfinir une science économique plus adaptée aux environnements africains, contrairement à la planification coloniale<sup>33</sup>. Les acceptations normatives de ce qui relève de la planification peuvent aussi changer: ainsi les prix ont été un des éléments essentiels des plans jusqu'aux années 1970, les États corrigeant les imperfections du marché par leur biais<sup>34</sup>. Mais, depuis que la recherche de la « vérité des prix » a guidé les politiques durant l'ajustement structurel, agir sur les prix est considéré comme du ressort d'une politique sociale ou d'aide à des filières (d'où l'invention de la notion de « subvention<sup>35</sup> »). Les techniques planificatrices peuvent encore être portées par des acteurs divers, notamment privés: pour la planification marxiste, dans les années 1960, la gestion des entreprises est une question centrale<sup>36</sup>. Les techniques de gestion des entreprises se sont évidemment immiscées au cœur de la formulation des politiques nationales, par exemple l'emploi du « cadre logique<sup>37</sup> », tout comme les procédés financiers (cas des fonds d'investissement agricole documentés par Antoine Ducastel<sup>38</sup>). Dans de nombreux pays en outre, le travail technique peut être réalisé par des cabinets de conseil, comme l'évoque le texte de Kako Nubukpo. Aussi,

32. G. Winter, « Intérêts et limites des méthodes... », art. cité; P. Hugon et O. Sudrie « La crise de la planification africaine... », art. cité.

33. G. Serra, *From Scattered Data to Ideological Education...*, op. cit.; M. Diouf, « Senegalese Development... », art. cité; A. Roy, *Histoire des représentations paysannes au Mali. Pouvoirs politiques et syndicaux et privatisation de la filière cotonnière*, Thèse de doctorat en anthropologie, Paris, EHESS, 2012; D. Speich « The Kenyan Style of "African Socialism": Developmental Knowledge Claims and the Explanatory Limits of the Cold War », *Diplomatic History*, vol. 33, n° 3, 2009, p. 449-466.

34. Voir J. Meade, *Plans et prix entre socialisme et libéralisme*, Paris, Librairie Marcel Rivière et Compagnie, 1962.

35. J. I. Guyer et L. R. Denzer, « Prebendalism and the People: The Price of Petrol at the Pump », in W. Adebaniwa et E. Obadare (dir.), *Democracy and Prebendalism in Nigeria: Critical Interpretations*, New York, Palgrave Macmillan, 2013, p. 53-77.

36. Voir le débat dans C. Bettelheim, *Problèmes théoriques et pratiques de la planification*, Paris, Maspero, 1966 [1946].

37. F. Giovalucchi et J.-P. Olivier de Sardan, « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement: le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, n° 198, 2009, p. 383-406.

38. A. Ducastel, « Le capital-investissement comme instrument de l'action publique ou la financiarisation du développement en Afrique subsaharienne », *Politique africaine*, n° 144, 2016, p. 135-155. Voir également O. Vallée, « L'économique africain saisi par la finance », *Politique africaine*, n° 124, 2011, p. 67-86.

analyser les interventions menées au nom de la planification demande-t-elle de comprendre un ensemble de pratiques vaste, changeant et aux contours flous.

Le raisonnement par le biais de « modèles » ou d'idéaux-types n'est donc pas pertinent. Le présent dossier entend échapper aux écueils des jeux de catégorisation en ayant recours à trois approches méthodologiques. Premièrement, en approchant les travaux de planification dans les cadres sociaux spécifiques qui leur ont donné naissance. Les mêmes outils ont des significations très différentes selon les contextes dans lesquels ils s'insèrent. Un cas classique est la comparaison que fait Alain Desrosières entre les plans néerlandais et français des années 1950 aux années 1970, pour lesquels les modèles macro-économiques jouent par exemple des rôles très différents : aux Pays-Bas, ils sont vus comme producteurs de vérités objectives, alors qu'en France ils servent à réunir les acteurs sociaux autour d'un chiffre, fût-il simpliste, pour engager le dialogue<sup>39</sup>. Comme le montre ici Kako Nubukpo, les usages et techniques des planifications africaines peuvent aussi être comparées d'un pays à un autre et saisies dans les significations propres qu'elles revêtent.

Deuxièmement, le dossier s'intéresse aux « chaînes planificatrices<sup>40</sup> », en ayant pour souci de faire apparaître les interactions entre la myriade d'acteurs qui participent à la production et à l'usage des plans : services administratifs centraux, sectoriels ou déconcentrés, professionnels de niveaux hiérarchiques divers, informaticiens, économistes, gestionnaires de projets, partenaires financiers, partis, collectivités, etc. L'accent mis sur les chaînes planificatrices permet de prêter attention à l'articulation entre les différents niveaux administratifs qui contribuent à la confection des plans, comme le fait ressortir François Enten en s'intéressant aux systèmes d'alerte précoce (SAP) en Éthiopie. Il permet aussi de rendre compte d'activités qui contribuent à la planification alors qu'elles ne sont pas *a priori* centrales, comme les chiffres de population décrits par Louise Barré, qui sont employés en Côte d'Ivoire à partir de la fin des années 1950 pour calculer divers ratios sur la productivité agricole. François Enten montre en outre les effets de vases communicants

39. A. Desrosières, « Naissance d'un nouveau langage statistique entre 1940 et 1960 », in A. Desrosières, *Gouverner par les nombres : l'argument statistique II*, Paris, Presses des Mines, 2008, p. 61-78.

40. En paraphrasant Alain Desrosières et Laurent Thévenot qui invitent à étudier la « chaîne de production statistique » ; voir L. Thévenot, « From Social Coding to Economics of Convention: A Thirty-Year Perspective on the Analysis of Qualification and Quantification Investments », *Historical Social Research*, vol. 41, n° 2, 2016, p. 96-117 ; sur l'Afrique, voir A. Labrousse, « Poor numbers. Chaînes statistiques et économie politique du chiffre », *Annales. Histoire, sciences sociales*, vol. 71, n° 4, 2016, p. 845-878 ; B. Samuel, « Étudier l'Afrique des grands nombres », *Annales. Histoire, sciences sociales*, vol. 71, n° 4, 2016, p. 897-922.

entre la gestion des aides alimentaire d'urgence et les interventions menées au nom du développement agricole sur le moyen et le long terme. Le gouvernement éthiopien les emploie successivement et en combinaison en fonction des priorités politiques du moment.

Troisièmement, comme le recommandait le dossier consacré par *Politique africaine* à la « macroéconomie par le bas<sup>41</sup> », les modes de « vulgarisation » doivent aussi être considérés pour aborder la planification : les discours officiels des États, les productions des médias ou encore les travaux des partis et des associations contribuent à la légitimation des politiques économiques ; ils les relaient, se les approprient et les réinventent en une pluralité de lieux. Les critiques des discours planificateurs, les controverses qu'ils suscitent ou dans lesquels ils s'insèrent forgent aussi les rapports sociopolitiques induits par les plans. C'est ce que montre Geoffrey Traugh en évoquant les tentatives de constitution d'une figure d'« agriculteur maximisateur » au Malawi, qui se heurte aux refus des paysans, lesquels opposent des alternatives et des demandes précises au gouvernement. L'étude du « hors-champ » n'est pas seulement importante pour informer sur des contextes, mais également pour prendre en compte le rôle des ingénieries étatiques dans les situations de changement, d'instabilité ou de conflit, en étudiant en quoi la planification participe des renégociations du politique<sup>42</sup>. Il s'agit aussi de rendre compte avec justesse de l'influence qu'ont les plans et leurs données sur les sociétés concernées. Les modalités d'appréciation des besoins et la répartition de l'aide en Éthiopie (Enten), les taux de rendement fantaisistes calculés par la Banque mondiale au Malawi (Traugh), les chiffres de population en Côte d'Ivoire (Barré) ou les imprécisions des travaux des administrations économiques dans la période de l'indépendance au Kenya (Speich) construisent le monde social par les chiffres et y font circuler des grandeurs. Aussi, « débusquer la planification dans des endroits inattendus » en cherchant à saisir les occurrences plurielles auxquelles elle donne lieu permet de comprendre la planification par ses usages largement disséminés<sup>43</sup>.

Ces choix de méthode ont une conséquence importante. Il serait tentant d'évoquer l'existence d'une « résurgence planificatrice », en considérant que les techniques de la planification actuelles sonnent comme de nouveaux avatars de pratiques plus anciennes : les nouveaux plans réhabilitent par

41. B. Hibou, B. Samuel (dir.), « Dossier: La macroéconomie par le bas », *Politique africaine*, n° 124, 2011.

42. T. Hagmann et D. Péclard (dir.), *Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa*, Malden, Wiley-Blackwell, 2011.

43. Pour une lecture anthropologique de l'approche du futur, voir B. Goldstone et J. Obarrio (dir.), *African Futures: Essays on Crisis, Emergence, and Possibility*, Chicago, University of Chicago Press, 2017.

exemple l'objectif d'accélération de la croissance, comme Charles Bettelheim le promouvait déjà dans les années 1960, tandis que le *big push* remis au goût du jour par Jeffrey Sachs est une rémanence des théories de la modernisation<sup>44</sup>. Mais une telle expression est évidemment trompeuse, tant le volontarisme d'aujourd'hui emploie des procédés renouvelés à même de redéfinir son contenu – il suffit de penser par exemple aux mesures dites « à gain rapide » (« *quickwins* » en anglais), peu onéreuses, identifiées par les organisations internationales et mises en œuvre à grande échelle, comme la distribution de moustiquaires imprégnées pour lutter contre le paludisme<sup>45</sup>.

#### DE LA FORMATION DE L'ÉTAT À LA CO-CONSTRUCTION ENTRE STATISTIQUES ET MONDE SOCIAL

Travaillant hors de l'Afrique, Alain Desrosières a avancé l'idée que les travaux de quantification « tiennent » lorsqu'ils sont légitimés par des conventions socialement validées. Theodore Porter a pour sa part montré que les techniques statistiques ont structuré les conceptions de la vérité et de la scientificité dans l'action économique en France, aux États-Unis et au Royaume-Uni depuis le XIX<sup>e</sup> siècle<sup>46</sup>. Ces travaux reviennent à considérer que les mesures statistiques, les façons de penser le monde social et l'action de l'État sont dans un rapport de « co-construction ». Pour avoir une valeur sociale, les conventions de calcul doivent susciter la confiance, en résultant de processus historiques qui les légitiment. Ceci conduit même Alain Desrosières à comparer la confiance dans les chiffres à la confiance dans la monnaie<sup>47</sup>.

Dans de nombreuses situations africaines, l'existence d'un rapport de co-construction entre les relations sociales et les pratiques de la quantification et de l'ingénierie économique ne va pas de soi. La vision (macro)économiste de l'ajustement a contribué à rendre hégémonique un savoir technique qui élude souvent les réalités économiques et sociales du continent<sup>48</sup>. Le fait que les représentations chiffrées ne peuvent être satisfaisantes à cause des activités

44. Le modèle d'origine est celui de Paul Rosenstein-Rodan ; voir *Projet Objectifs du millénaire des Nations unies, Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement*, Rapport au secrétaire général des Nations unies, New York, Pnud, 2005.

45. Voir M. Hunsmann, « Le "plaidoyer fondé sur des preuves" dans l'action sanitaire internationale. Vers un nouveau type d'ingénierie sociale ? », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 10, n° 2, 2016, p. 219-243.

46. T. Porter, *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

47. A. Desrosières, « Du réalisme des objets de la comptabilité nationale », in A. Desrosières, *Gouverner par les nombres...*, op. cit., p. 267-269.

48. T. Mitchell, « Fixing The Economy », *Cultural Studies*, vol. 12, n° 1, 1998, p. 82-101.

informelles, par définition non enregistrées et qui ne peuvent être estimées que de manière fragile, a été largement accepté. Dès lors, quelle portée et quel contenu donner à la notion de co-construction en Afrique, et dans quelle mesure est-elle utile pour comprendre les trajectoires politiques sur le continent ?

Les réponses apportées par le présent dossier sont nuancées. Les textes font ressortir le fait que la planification participe des processus de formation de l'État. Le texte de Geoffrey Traugh sur le Malawi post-indépendance, rejoignant les travaux de Ferguson<sup>49</sup>, met en évidence que les modèles de la Banque mondiale véhiculent des représentations des agriculteurs qui sont très éloignées de leurs comportements et de leurs aspirations effectives, apparaissant comme des *packages* formatés, désincarnés et sourds aux réalités du continent. Mais il montre aussi que les calculs et les plans ainsi élaborés suscitent le rejet des agriculteurs, si bien qu'ils conduisent à une adaptation des programmes et des actions au gré des luttes et des controverses. Plans et relations sociales et politiques suivent dès lors un processus concomitant de formation. Il rappelle ainsi qu'il est possible d'observer une co-construction même lorsque les catégories et les méthodes que les procédés technocratiques emploient ne sont pas considérées comme légitimes pour refléter ou orienter le monde social<sup>50</sup>. Kako Nubukpo suggère pour sa part que si les politiques de développement d'inspiration internationale sont souvent « hors-sol », avec des conséquences très palpables (notamment en produisant l'exclusion de ceux qui ne sont pas comptés et représentés par les chiffres), la planification a la possibilité de devenir un outil pour le dialogue social et le lieu d'expression d'attentes par les citoyens. Dans un pays comme le Togo, les concertations autour de plans peuvent par exemple donner plus de « voix » aux citoyens que le vote. Dans la gestion des politiques alimentaires éthiopiennes présentée par François Enten, le gouvernement oriente et fabrique des chiffres au gré de ses priorités – et en faisant valoir son autorité –, mais il enrôle ce faisant un ensemble d'acteurs de la chaîne administrative et du parti dans leur construction, à différents échelons hiérarchiques et territoriaux. Leurs contributions à la mise en nombres façonnent l'accès aux denrées de l'aide<sup>51</sup>.

Les plans sont par ailleurs susceptibles de contribuer au renouvellement des pactes sociopolitiques. Les réformes et les programmes de développement menés à partir de 1940 dans les empires français et britanniques ont par

49. J. Ferguson, *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minneapolis Press, 1994.

50. Voir B. Samuel, « Étudier l'Afrique des grands nombres », art. cité.

51. De même que dans l'URSS stalinienne décrite par exemple dans A. Blum et M. Mespoulet, *L'anarchie bureaucratique. Statistiques et pouvoirs sous Staline*, Paris, La Découverte, 2003.

exemple répondu à d'amples mouvements sociaux, tout en participant de l'émergence d'un nouveau traitement des questions sociales, notamment autour du travail<sup>52</sup>. Les planificateurs des empires ont aussi posé les bases des compromis sociopolitiques des jeunes nations indépendantes, dont les élites étaient largement imprégnées des théories de la modernisation élaborées dans les années 1950<sup>53</sup>. Les textes du dossier l'illustrent également. Daniel Speich le fait sur le Kenya, en expliquant comment les élites nationales kenyanes se saisissent des débats et des savoirs internationaux sur la planification pour affirmer leur légitimité et leur compétence pour diriger le pays. Dans la jeune Côte d'Ivoire indépendante décrite par Louise Barré, les administrations, de plus en plus préoccupées par la croissance économique, se tournent vers la promotion du capitalisme et du marché aux dépens des politiques de population, et leur emploi des techniques d'enquête par sondage redéfinit la place des citoyens au sein d'une communauté et d'un espace national<sup>54</sup>. Geoffrey Traugh montre comment l'intervention des experts de la Banque mondiale, relayée par les autorités politiques locales, fait évoluer le lien entre agriculteurs et État au Malawi au nom d'un objectif de diversification de la production (qui n'est par ailleurs jamais atteint). De tels constats valent aussi pour les périodes contemporaines. Durant la période de l'ajustement structurel, Béatrice Hibou a montré comment des groupes politiques ont pu établir leur domination à la faveur des techniques employées pour piloter la libéralisation économique, qui ont permis à des familles ou à des clans d'avoir la mainmise sur les marchés d'importation ou les anciennes entreprises publiques<sup>55</sup>. Et, sur l'Éthiopie du XXI<sup>e</sup> siècle, François Enten fait ressortir le fait que la maîtrise des techniques de gestion de l'aide alimentaire permet à l'appareil bureaucratique de redéfinir les procédés de contrôle, du plus haut niveau aux plus petites divisions administratives. Si son analyse met en évidence qu'en employant de nouvelles techniques, l'État reconduit des relations de pouvoirs construites sur la longue durée, au contraire, chez Louise Barré ou Daniel Speich, l'emploi d'innovations transforme la sociologie des administrations et participe de la transformation de l'espace national.

52. F. Cooper, *Décolonisation et travail en Afrique...*, op. cit., p. xx.

53. F. Cooper, « Modernizing Bureaucrats, Backward Africans, and the Development Concept », in F. Cooper et R. M. Packard (dir.), *International Development and the Social Sciences...*, op. cit., p. 64-92; M. Diouf, « Senegalese Development... », art. cité.

54. Voir aussi V. Bonnacase, *La pauvreté au Sahel : du savoir colonial à la mesure internationale*, Paris, Karthala, 2011.

55. B. Hibou, « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Études du Ceri*, n° 39, 1998, p. 1-46; voir aussi B. Contamin et Y.-A. Fauré, *La bataille des entreprises publiques en Côte d'Ivoire. L'histoire d'un ajustement interne*, Paris, Karthala/Orstom, 1990.

La figure de l'État ingénieur, pilote de l'économie et du social, a souvent été éludée des représentations véhiculées à propos du continent<sup>56</sup>, les débats internationaux et les travaux universitaires étant plus enclins à relever les insuffisances et l'opacité des techniques économiques qu'à en analyser les effets sociaux et politiques<sup>57</sup>. La sociologie de la quantification a aujourd'hui beaucoup à apporter pour analyser les trajectoires africaines. L'usage néolibéral des indicateurs, qui structure désormais la planification en Afrique, conduit par exemple à des difficultés comparables à celles qui sont observées ailleurs. François Egil qualifie l'édifice des ODD (dont les indicateurs sont désormais au nombre de 244 contre 48 avec les OMD) de nouveau « palais de cristal<sup>58</sup> », et Morten Jerven montre qu'il y a très peu de chances que ces indicateurs soient un jour renseignés, notamment parce que le coût en serait bien trop élevé<sup>59</sup>. Ils participent de la sorte d'un mouvement plus global dans lequel aux mesures classiques de la statistique se substitue un foisonnement d'indicateurs de performance, souvent obscurs, qui ne manque pas de susciter des questionnements politiques sur les nouvelles manières de gouverner par les chiffres<sup>60</sup>.

*In fine*, si la sociologie historique du politique et une part importante de l'histoire africaniste ont montré que la posture d'analyse la plus pertinente pour étudier les transformations de l'État était d'en analyser les processus pluriels de formation, en mettant en lumière l'ensemble des temporalités, des actions qui contribuent à le façonner, le présent dossier montre que les

56. V. Bonnecase, « Généalogie d'une évidence statistique... », art. cité; sur l'État ingénieur, voir A. Desrosières, « L'État, le marché et les statistiques... », art. cité, et en Afrique, A. Labrousse, « Poor numbers... », art. cité.

57. Par exemple M. Jerven, *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do About It*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 2013; J. MacGaffey (dir.), *The Real Economy of Zaïre: An Anthropological Study*, Londres, James Currey, 1991. C'est aussi ce qu'illustre le débat récent sur la « tragédie statistique africaine » lancé par le chef économiste pour l'Afrique de la Banque mondiale, Shantayanan Devarajan.

58. F. Egil, « Les Objectifs de développement durable, nouveau "palais de cristal" ? », *Politique africaine*, n° 140, 2015, p. 99-120.

59. M. Jerven, « Benefits and Costs of the Data for Developments Targets for the Post-2015 Development Agenda », *Copenhagen Consensus Center Working Paper*, n° 16, 2014, Copenhague, Copenhagen Consensus Center.

60. A. Desrosières, *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte, 2014; R. Salais, « La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation quantitative de la performance », *Revue française d'administration publique*, n° 135, 2010, p. 497-515; M. Morgan, « Poverty Measures: Aggregating Up to Get Back Down Again », IEA de Nantes, conférence du 5 mai 2015; R. Rottenburg, S. E. Merry, S.-J. Park et J. Mugler (dir.), *The World of Indicators. The Making of Governmental Knowledge through Quantification*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2015; B. Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012; P. Dardot et C. Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009.

ingénieries de la « construction de l'État », qui portent notamment la planification, méritent d'être prises en compte. En travaillant sur la planification, il s'agit bien de travailler sur des objets construits, et dont le geste de construction importe<sup>61</sup>.

### UNE INGÉNIERIE BRICOLEUSE

Analyser les formes de gouvernement induites par l'ingénierie planificatrice sur le continent demande de ne pas voir dans l'existence de bricolages de la quantification un obstacle à l'analyse sociale et politique. L'État fait face, depuis le colonialisme tardif, à une pénurie de données et à un grand flou quant à la manière de mettre en œuvre les concepts statistiques. Dans des textes classiques portant sur le Nigeria, Wolfgang Stolper et Paul Mosley, respectivement aux moments de l'indépendance et du début de l'ajustement structurel, évoquent tous deux les difficultés et les nécessités du pilotage macroéconomique en l'absence de « données » (« *without facts* », expression qui désigne à la fois les chiffres et leur capacité à éclairer le réel<sup>62</sup>). Les calculs économiques réalisés pour la planification ont été l'objet de débats et de controverses incessantes du fait du manque de fiabilité des méthodes, dans les deux premières décennies suivant l'indépendance<sup>63</sup>, dans la période de l'ajustement structurel<sup>64</sup>, ou au XXI<sup>e</sup> siècle<sup>65</sup>. Les planificateurs et les statisticiens n'ont de toute façon pas vraiment d'autre choix que de s'en remettre à des estimations fragiles : comme le résume Geoffrey Traugh dans une belle formule, qui vaut bien au-delà de son cas d'étude, ils sont dans la situation de devoir produire des plans « ambitieux, avec peu de données, et dans des délais courts ».

61. Cette tension est aussi fondatrice du programme de recherche ouvert dans F. Cooper et R. M. Packard (dir.), *International Development and the Social Sciences...*, op. cit., ainsi que dans B. Hibou et B. Samuel, « Introduction au thème. Macroéconomie et politique en Afrique », *Politique africaine*, n° 124, 2011, p. 5-28, qui revendiquent une approche généalogique de la macroéconomie.

62. P. Mosley, « Policy Making without Facts: A Note on the Assessment of Structural Adjustment Policies in Nigeria, 1985-1990 », *African Affairs*, vol. 91, n° 363, 1992, p. 227-240 ; W. F. Stolper, *Planning without Facts*, Cambridge, Harvard University Press, 1966.

63. V. Bonnacase, « Généalogie d'une évidence statistique... », art. cité ; G. Winter, « Intérêts et limites des méthodes... », art. cité.

64. J.-D. Naudet, « Les guignols de l'info : réflexion sur la fragilité statistique en Afrique », *Nouveaux cahiers de l'IUED*, n° 10, 2000, p. 31-55 ; J. MacGaffey (dir.), *The Real Economy of Zaïre...*, op. cit. ; B. Hibou, « Économie politique du discours de la Banque mondiale... », art. cité.

65. M. Jerven, *Poor Numbers...*, op. cit. ; B. Samuel, « Calcul macroéconomique et modes de gouvernement : les cas du Burkina Faso et de la Mauritanie », *Politique africaine*, n° 124, 2011, p. 101-126.

Une telle situation n'est pas spécifique à l'Afrique: le calcul macroéconomique repose sur une part de bricolage, de « *cooking* » selon l'expression d'un des grands historiens et épistémologues de la mesure macroéconomique, Marcel Boumans<sup>66</sup>. Ceci n'empêche pas que les conventions de mesure et les normes puissent servir de référence au cours du calcul, de sorte que les nombres, même bricolés, peuvent être porteurs d'un cadre de pensée inhérent à l'ordre social<sup>67</sup>. Le FMI ou la Banque mondiale, qui ont participé avec les États aux travaux macroéconomiques africains depuis l'ajustement structurel, ne cachent d'ailleurs pas que les statistiques qu'ils contribuent à établir sont le produit de jugements, voire de négociations. L'anthropologue Richard Harper a montré que le bon économiste au FMI est celui qui sait faire preuve de « jugeote » dans la formulation de ses données et diagnostics, rejoignant les descriptions de Stolper sur le Nigeria ou de François Fourquet sur la France<sup>68</sup>. Tel est le métier du statisticien, dont les travaux simplifient le réel, mais constituent pourtant des outils de gouvernement opératoires<sup>69</sup>. Resituer les travaux planificateurs dans l'histoire des sociétés africaines depuis la colonisation revient alors à analyser des séries d'arrangements, de jeux de composition, d'utilisation de ficelles. Ainsi dans le présent dossier, Daniel Speich rappelle que, dans les colonies de l'Empire britannique, la planification a plus souvent été annoncée que réalisée, et que les travaux étaient en permanence lacunaires ou inachevés. Au Kenya, l'indépendance fait cependant évoluer cette situation, le jeune État étant poussé à produire des données nationales d'une manière plus assidue, tout en étant confronté aux mêmes difficultés techniques. *In fine*, le gouvernement post-indépendance apparaît mieux à même de porter le projet planificateur que l'administration impériale. Le texte de François Enten montre également qu'une histoire des bricolages peut être entreprise: prolongeant la description des « panachages de méthodes » qu'il avait entreprise à propos des campagnes d'aide alimentaire de 2004 et 2005 en Éthiopie, il défend l'idée que les innovations apportées aux SAP modifient la nature des opérations de calcul et le gouvernement par les chiffres, aujourd'hui plus sophistiqué qu'auparavant. Louise Barré explique

66. Voir M. Boumans, « Built-In Justification », in M. Morgan et M. Morrisson (dir.), *Models as Mediators: Perspectives on Natural and Social Sciences*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 1999, p. 66-96.

67. L. Thévenot, « From Social Coding to Economics of Convention... », art. cité.

68. R. H. R. Harper, *Inside the IMF. An Ethnography of Documents, Technology and Organizational Action*, San Diego, Academic Press, 1998, p. 122 et suivantes; M. Mussa et M. Savastano, « The IMF Approach to Economic Stabilization », *IMF Working Paper*, n° 104, 1999, p. 1-42; F. Fourquet, *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Paris, Éditions Recherches, 1980.

69. Voir A. Desrosières, « L'opposition entre deux formes d'enquête: monographie et statistique », in A. Desrosières, *Pour une sociologie historique de la quantification: l'argument statistique I*, Paris, Presses de l'École des mines, 2008.

pour sa part comment les difficultés de calcul d'indicateurs démographiques dans la Côte d'Ivoire des années 1950 pousse dans les années 1960 à l'emploi des nouvelles méthodes – des enquêtes par sondage qui rendent possible le calcul de la productivité dans le secteur du cacao. Le redéploiement qu'elle décrit influe sur la relation des citoyens à l'autorité administrative, puisqu'il contribue à l'arrêt, au moins temporaire, des décomptes exhaustifs de population<sup>70</sup>. Les textes du dossier incitent ainsi à entreprendre une ethnographie des méthodes empiriques pour saisir la construction des relations sociales et politiques autour des chiffres. Geoffrey Traugh expose les conséquences de l'usage de modèles contestables dans la planification des politiques agricoles au Malawi: le projet Tsabango qu'il décrit a pour objectif de contraindre les agriculteurs à s'adapter à de nouveaux comportements économiques et à être plus proches du modèle de l'«individu maximisateur» à même de tirer parti des fonctionnements du marché. Le bricolage quantificateur qui résulte de l'emploi de cette abstraction est largement non pertinent pour orienter la production agricole, mais il est le vecteur par lequel s'exerce un pouvoir. Les techniques économiques servent ainsi à exercer une discipline qui paraît injuste, voire arbitraire, aux yeux des agriculteurs. À l'inverse, pour Kako Nubukpo, le fait que les plans d'urgence africains soient fragiles ne les condamne pas à rester des vecteurs d'arbitraire: dans l'Afrique contemporaine, l'ingénierie planificatrice de la prospective peut trouver son utilité dans l'instauration d'un dialogue autour de l'action étatique. Il n'est pas besoin pour cela que des descriptions quantifiées sophistiquées soient convoquées: tout comme Alain Desrosières, Kako Nubukpo suggère que les chiffres peuvent servir avant tout à rendre des questions «débattables<sup>71</sup>». La situation qu'il décrit n'est cependant pas univoque: les plans sophistiqués promus par les cabinets de consultants internationaux tournent le dos au continent, tandis que le manque de données est parfois si criant qu'il génère des effets d'exclusion, en rendant des régions, des groupes sociaux ou des phénomènes économiques invisibles. Les «déserts statistiques» du Togo rural peuvent par exemple être la cause d'une absence de prise en compte par la Banque centrale des situations de déflation qui se développent en marge du dynamisme de l'économie urbaine.

Ces travaux économiques «sans faits» sont donc révélateurs des modes de formation de l'État en Afrique. Les tâtonnements des plans incarnent l'exercice du pouvoir par un appareil bureaucratique inachevé<sup>72</sup> et en

70. V. Bonnacase, *La pauvreté au Sahel...*, op. cit.

71. A. Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993, p. 396 et suivantes; T. Angeletti, *Le laboratoire de la nécessité. Économistes, institutions et qualification de l'économie*, Thèse de doctorat en sociologie, Paris, EHESS, 2013.

72. J.-F. Bayart, *L'État en Afrique*, op. cit.

recherche permanente de solutions de planification satisfaisantes. Le fait qu'ils s'inscrivent dans un temps long – ces bricolages peuvent être étudiés depuis la colonisation<sup>73</sup> – en fait une voie d'accès privilégiée pour étudier les trajectoires historiques. En outre, malgré les improvisations et les tâtonnements qui président à leur mise en œuvre, ils sont porteurs de visions sociales, économiques, politiques, voire d'idéologies.

### LES RÉPERTOIRES POLITIQUES ET IMAGINAIRES DE LA PLANIFICATION

La planification africaine est amplement critiquée pour son élaboration de représentations hors-sol, mais elle est porteuse d'imaginaires politiques qui structurent les sociétés dans lesquelles elle est employée. Dans les années 1960, les plans incarnent la volonté de rupture avec les colonisateurs, ainsi qu'avec une Afrique « traditionnelle » et passéiste, suivant en cela le schéma de pensée dualiste des théories de la modernisation, comme le rappelle le texte de Geoffrey Traugh<sup>74</sup>. Le langage de la planification devient parfois afro-centré, comme au Ghana, au Mali ou au Kenya<sup>75</sup>, voire nationaliste, comme au Sénégal<sup>76</sup>. Lorsqu'il est président du Conseil au Sénégal entre 1957 et 1962, Mamadou Dia accorde aussi un rôle central à la réforme de l'islam dans sa conception d'une planification nationale, avec notamment pour intention de faire reculer l'influence des marabouts et de permettre au parti de mobiliser les masses dans des travaux nationaux<sup>77</sup>. Aidé par le groupe français Économie et humanisme (notamment les économistes Louis-Joseph Lebret et François Perroux), il imagine un ample projet de transformation nationale, en reliant la géographie, les structures de production et la vie sociale<sup>78</sup>. Les visions du monde et les débats politiques qui traversent les

73. R. Gervais et I. Mandé, « Comment compter les sujets de l'Empire ? Les étapes d'une démographie impériale en AOF avant 1946 », *Vingtème siècle*, n° 95, 2007, p. 63-74 ; S. F. Sanchez, « Plans de colonisation, idées chimériques ? Nosy Be et Mayotte dans les projets français d'expansion dans l'océan Indien occidental et vers Madagascar (1839-1857) », in N. Dodielle (dir.), *Idées et représentations coloniales dans l'océan Indien du XVIII<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Presse universitaire de Paris-Sorbonne, 2009, p. 167-198 ; A. Appadurai, *Après le colonialisme : les conséquences culturelles de la globalisation*, Paris, Payot, 2001.

74. Voir aussi F. Cooper, « Modernizing Bureaucrats... », art. cité.

75. Pays où la tentative de définition d'une science économique plus adaptée aux environnements africains a été conduite. Voir G. Serra, *From Scattered Data to Ideological Education...*, *op. cit.* ; A. Roy, *Histoire des représentations paysannes au Mali...*, *op. cit.* ; D. Speich « The Kenyan Style of "African Socialism"... », art. cité.

76. M. Diouf, « Senegalese Development... », art. cité.

77. La coopération et l'éducation rurales doivent par exemple servir à transformer les relations économiques, sociales et politiques à la base.

78. *Ibid.*

sociétés africaines entretiennent ainsi des liens étroits avec les projets de planification. L'ampleur de vue qui guide alors les plans n'empêche pas que les langages mathématisés y trouvent leur place, constituant aussi des moyens d'affirmer la capacité des États à orienter scientifiquement l'Afrique nouvellement indépendante<sup>79</sup>. Ces constatations ne décrivent pas seulement l'imagination de la période des indépendances. Lorsque l'OUA et la CEA adoptent le Plan d'action de Lagos en 1980, la stratégie que ces organisations proposent aux économies du continent est largement irréaliste, mais elle formule une voie africaine de sortie de crise qui s'inspire des représentations dépendantistes<sup>80</sup>. Et Pascal Zagré peut évoquer une « tradition d'ajustement structurel » en Haute-Volta puis au Burkina Faso, car la frugalité y est une qualité associée au pouvoir et à la chefferie<sup>81</sup>. L'ajustement structurel a bien sûr aussi été le siège de luttes entre conceptions et imaginaires opposés. Au Maroc, la résistance fut telle, lorsque le FMI a poussé le gouvernement à supprimer les subventions sur les prix des produits de base en 1981 et 1984, que les « émeutes du pain » qui s'en sont suivies ont dégénéré et entraîné une des plus graves répressions de l'histoire contemporaine du pays. Le *statu quo* durera plus de trente ans : la réforme a pu être conduite récemment, grâce au fait que le système de subvention est désormais compris comme un instrument au service du clientélisme et de la corruption étatique<sup>82</sup>. En contrepartie, de nouvelles prestations sociales sont mises en place, comme une couverture maladie pour les populations identifiées comme « pauvres ». Le livre de James Ferguson qui est débattu dans le présent numéro, *Give a Man a Fish*<sup>83</sup>, montre d'ailleurs que les nombreuses nouvelles politiques sociales menées sur le continent, qui instaurent des transferts monétaires, charrient de nouveaux imaginaires de la solidarité. Ces techniques sont importées d'autres continents (en particulier d'Amérique du Sud, notamment du Brésil), mais elles sont réappropriées dans les trajectoires historiques singulières de l'Afrique.

Les textes rassemblés dans ce numéro confirment que l'État frugal des plans d'ajustement, l'État généreux et social qui promeut un développement volontariste, l'État porteur d'ordre et de maîtrise de l'espace des programmes

79. G. Serra, *From Scattered Data to Ideological Education...*, *op. cit.*

80. J. Ravenhill, « Adjustment with Growth... », art. cité.

81. P. Zagré, *Les politiques économiques du Burkina Faso: une tradition d'ajustement structurel*, Paris, Karthala, 1994; voir aussi B. Beucher, *Manger le pouvoir au Burkina Faso. La noblesse Mossi à l'épreuve de l'histoire*, Paris, Karthala, 2017.

82. B. Samuel, « L'argent de la compensation: macroéconomie, administration du social et exercice du pouvoir au Maroc dans les années 2000 », mimeo, Paris, Fasopo/Agence française de développement, novembre 2015.

83. J. Ferguson, *Give a Man a Fish...*, *op. cit.*

urbains ne sont pas que des désignations objectives et rationnelles, mais qu'elles véhiculent (et s'insèrent dans) des interprétations et des imaginaires<sup>84</sup>. Chez Louise Barré, Geoffrey Traugh et Daniel Speich, les plans sont censés permettre l'émergence d'un citoyen nouveau. Louise Barré ou Daniel Speich présentent tous deux l'élan de mesure statistique et de planification comme un des moyens par lesquels les pouvoirs nouvellement indépendants entendent promouvoir la constitution d'un nouvel horizon politique post-indépendance, incarnant la souveraineté économique et politique. Pour Kako Nubukpo, la notion d'émergence est suffisamment évocatrice dans de nombreuses sociétés du continent pour permettre de servir d'« alibi » à des gouvernements qui entendent reconduire leurs mandats. Les plans, même irréalistes, ne sont donc pas désincarnés, mais mettent en scène des lectures du monde et du développement, au risque de nourrir les conflits sociaux. En somme, la planification repose sur des imaginaires qui contribuent à la formation des sujets politiques, et elle est au cœur de l'énonciation du politique. Les plans, leurs promesses et leurs mirages, malgré leur caractère abstrait, doivent aussi être saisis dans la présence de ces imaginaires dans la vie sociale et politique, et dans les pratiques des acteurs<sup>85</sup>.

#### **QUELLES SOURCES ET QUELLES MÉTHODES POUR UNE SOCIOLOGIE DE L'INGÉNIERIE ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE ?**

Pour terminer, une question méthodologique doit être posée. Si les outils, les tâches et les métiers de la planification constituent un point d'entrée fécond pour étudier les relations sociales et politiques, comment, pour le chercheur en sciences sociales, accéder à la fabrique de ces procédés techniques ? En France, l'émergence d'une appréhension fine des liens entre économie, statistique et rapports sociaux a été facilitée par l'engagement d'administrateurs de l'Insee (comme Alain Desrosières, Laurent Thévenot ou Robert Salais) qui ont mis leur pratique professionnelle en dialogue avec les sciences sociales. Sur l'Afrique, l'histoire du développement et l'histoire sociale ont été les premiers angles par lesquels les questions liées à la planification ont été abordées<sup>86</sup>. Mais par le passé, des démarches critiques ont aussi guidé les travaux d'experts en développement et de statisticiens qui ont rendu compte

84. A. Desrosières, « Pour une politique des outils du savoir : le cas de la statistique », in A. Desrosières, *Pour une sociologie historique de la quantification...*, *op. cit.* ; M. S. Morgan, *The World in the Model. How Economists Work and Think*, Cambridge/New York, Cambridge University Press 2012.

85. B. Goldstone et J. Obarrio (dir.), *African Futures...*, *op. cit.*

86. Avec les travaux de Frederick Cooper ou de Catherine Coquery-Vidrovitch par exemple ; voir le bilan de J. M. Hodge, « Writing the History of Development... », *art. cité*.

de leurs difficultés à appliquer les méthodes quantitatives sur le continent. Le groupe Amira<sup>87</sup>, né dans les années 1970 autour de l'Insee et du ministère français de la Coopération, a en particulier produit nombre de travaux pluridisciplinaires sur les méthodes et les catégories de l'économie et de la statistique en Afrique. Signe de l'importance, mais aussi de la difficulté, de conduire de tels travaux critiques, ce groupe, dont les activités se sont arrêtées au début des années 1990, a démarré de manière officielle<sup>88</sup>. Bien que le groupe ait arrêté ses travaux au début des années 1990, l'intérêt de sa démarche reste entier. Dans le présent dossier, plusieurs contributions sont le fait de chercheurs qui sont aussi acteurs des plans : Kako Nubukpo a notamment occupé des fonctions de recherche économique dans différentes institutions africaines et des responsabilités politiques au Togo ; François Enten est un anthropologue également acteur de l'humanitaire.

Geoffrey Traugh, Louise Barré et Daniel Speich suivent des démarches différentes, en historiens. L'exploitation des archives permet à Louise Barré de retracer les débats et les priorités changeantes qui entraînent l'évolution des procédés employés par les administrations coloniales, puis par la jeune Côte d'Ivoire indépendante dans la conduite de leurs travaux statistiques. Les archives du Malawi permettent à Geoffrey Traugh de documenter non seulement les raisons politiques, techniques et internationales des redéploiements de la planification, mais aussi les critiques que les paysans de ce pays opposent au programme « Tsabango ». De son côté, Daniel Speich tire parti des jeux d'échelles que permet l'histoire globale : il montre comment se tissent des liens indémêlables entre la circulation internationale des idées planificatrices et les nécessités politiques, sociales et administratives liées à la gestion de l'Empire britannique, ainsi que d'une jeune nation indépendante, le Kenya, qui s'empare de la planification dans la période suivant l'indépendance. Ces différentes démarches méthodologiques sont complémentaires et elles contribuent toutes à présenter des fragments des processus de pilotage de l'action étatique, saisis par l'expérience des acteurs, ou par les traces qu'ils ont laissées dans les sources, qui permettent de retracer les procédés en action à différentes échelles<sup>89</sup>.

87. Abréviation de Amélioration des méthodes d'investigation en milieu rural africain.

88. Sur ce point, voir P. Couty, *Les apparences intelligibles. Une expérience d'économiste en Afrique*, Paris, Éditions Arguments, 1996 ; voir également G. Winter, « Présentation du groupe Amira : bilan et perspectives », in *Maîtrise de l'espace agricole et développement en Afrique tropicale : logique paysanne et rationalité technique*, Paris, Orstom, 1979, p. 383-386 ; J. Charmes, « L'héritage d'Amira », *Stateco*, n° 100, 2006, p. 81-85 ; A. Desrosières, *Prouver et gouverner, op. cit.* ; B. Samuel, « Étudier l'Afrique des grands nombres », art. cité.

89. S. Cerutti, « Processus et expérience : individus, groupes et identités à Turin, au XVII<sup>e</sup> siècle », in J. Revel (dir.), *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Seuil/Gallimard, 1996, p. 161-186.

**L'**un des apports du présent dossier est de montrer que des démarches diverses permettent de documenter les travaux techniques de la planification et d'analyser leur place dans les trajectoires historiques. En multipliant les points de vue, les terrains et les époques, en interrogeant finement les liens entre la conduite des travaux experts et les relations sociales, il explique en quoi les activités planificatrices constituent des outils de gouvernement en Afrique depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Il se positionne ainsi dans un débat en cours. Un courant actuel, la nouvelle histoire économique africaine, voit des historiens s'interroger de manière critique sur les chiffres et les procédés de conduite des politiques économiques. Mais ces derniers questionnent surtout ces sources afin de restituer la capacité explicative des données et pour conduire des analyses quantifiées des tendances de l'économie du continent sur la longue durée. En revanche, ils ne se donnent pas les moyens de saisir finement les logiques et les significations sociales et politiques à l'œuvre au cœur de l'ingénierie économique et statistique<sup>90</sup>, ce qui est précisément l'ambition de ce dossier. Les textes présentés ici reflètent néanmoins aussi la difficulté de la tâche, notamment pour disposer de sources locales, et plus encore de sources autres qu'officielles. Le cas documenté par Geoffrey Traugh confirme la possibilité de se situer à la jonction entre les mondes administratifs et les citoyens, ce qui est permis par la richesse des archives qu'il mobilise; la participation à des travaux d'ONG internationales permet aussi à François Enten d'effectuer des observations anthropologiques et de multiplier les points de vue, en rendant compte des regards des différents acteurs; les autres textes (Barré, Enten, Nubukpo, Speich) détaillent très finement les procédés et/ou résultats des calculs, et par là les dynamiques qui président à la construction sociale de la réalité par les plans. Le dossier démontre ainsi l'intérêt d'employer une diversité de démarches pour analyser avec acuité la place des nombres dans les trajectoires sociales et politiques, les rationalités dont ils procèdent, les usages qui en sont faits et les significations qui leur sont attribuées ■

Boris Samuel

Chaire d'études africaines comparées,  
Université Mohamed VI polytechnique, Maroc

90. A. G. Hopkins, « The New Economic History of Africa », *The Journal of African History*, vol. 50, n° 2, 2009, p. 173; M. Jerven, « A Clash of Disciplines? Economists and Historians Approaching the African Past », *Economic History of Developing Regions*, vol. 26, n° 2, 2011, p. 111-124; B. Samuel, « Étudier l'Afrique des grands nombres », art. cité.