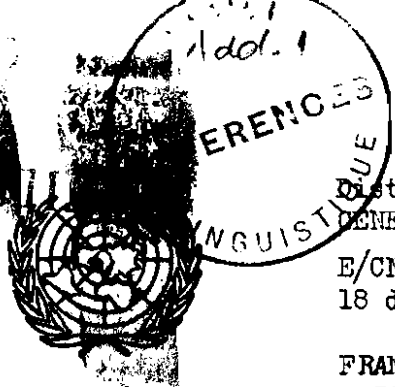


NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



E/CN.14/42/Add.1
18 décembre 1959

FRANCAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Deuxième session
Point 12 a) de l'ordre du jour provisoire



PROBLEMES RELATIFS AUX TECHNIQUES DE PROGRAMMATION DU DEVELOPPEMENT
DANS LES PAYS D'AFRIQUE

Mémoire préparé par le Secrétariat
pour la réunion d'experts des techniques de la programmation du
développement en Afrique

Le présent document est présenté aux gouvernements en tant qu'additif au rapport ^{1/} du Secrétaire exécutif sur la réunion d'experts de la programmation du développement, qui s'est tenue à Addis-Abeba du 30 novembre au 5 décembre 1959, conformément aux vœux exprimés à cette réunion.

1/ E/CN.14/42

EDP/1

NATIONS UNIES
COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
GROUPE D'EXPERTS DES QUESTIONS ECONOMIQUES :
REUNION CONSACREE A
LA PROGRAMMATION DU DEVELOPPEMENT

Addis-Abeba
30 novembre 1959

MEMOIRE GENERAL
"PROBLEMES RELATIFS AUX TECHNIQUES DE PROGRAMMATION DU
DEVELOPPEMENT DANS LES PAYS D'AFRIQUE"

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	
CHAPITRE I. La programmation du développement est-elle souhaitable?	1
A. De l'établissement du budget à la programmation du développement	2
B. Trois objections à la programmation du développement	5
(1) "Rien ne vaut le jugement"	6
(2) Une situation "trop simple"?	9
(3) Manque de données?	12
C. Fluctuations externes	16
D. "Programmation" et Programmes	18
CHAPITRE II. Elaboration d'un programme de développement	22
A. Buts généraux	23
B. Objectifs	27
(1) Objectifs généraux	27
(2) Objectifs sectoriels	41
(3) Objectifs particuliers	50
(4) Objectifs régionaux	54
C. Structure de l'économie et orientation générale du développement	57
D. Bilans et critères du possible	61
(1) Possibilité générale de réalisation	61
(2) Critère des ressources en devises	68
(3) Critère tiré de la pénurie de capitaux	82
(4) Critère des ressources alimentaires	86
(5) Critère des ressources budgétaires	87
(6) Autres critères	88

	Pages
E. Programmes de dépenses publiques	90
F. Projets particuliers	99
G. Méthodes à suivre et mesures à prendre pour l'exécution d'un programme	109
CHAPITRE III. Exécution des programmes de développement	113
A. Continuité de la programmation	114
B. Revision des programmes de développement	116
C. Place de l'organe chargé de la programmation dans l'appareil administratif	120
D. Coordination au stade de l'exécution	123
E. Rôle des programmes d'investissement public dans le cadre d'un programme de développement	126

CHAPITRE I. La programmation du développement est-elle souhaitable?

1. En avril 1953, en présentant le projet de budget, le Ministre des finances d'un pays africain a déclaré : "Il est absolument nécessaire de dresser des plans "embryons" quatre ans à l'avance. Il est absolument nécessaire de faire ce que nous avons fait et de pousser ces plans jusqu'aux détails, jusqu'au nombre de tonnes d'acier, jusqu'aux commandes fermes à placer. Il est absolument nécessaire aussi de garantir ces engagements en obtenant la promesse formelle que, pour toute la partie du programme qui, de l'aveu général, dépasse nos moyens, on nous fournira du dehors des fonds suffisants. Il faut en cela composer un ensemble cohérent... car il n'est pas un seul problème qui puisse être envisagé isolément. Chacun d'entre eux réagit sur tous les autres." 1/
2. Voilà en raccourci les éléments fondamentaux du processus de programmation du développement : il faut dresser des plans "embryons" (ou des plans sectoriels) pour plusieurs années à l'avance; confronter desseins et disponibilités matérielles; composer un "ensemble cohérent", c'est-à-dire envisager chaque projet comme partie du tout; définir les besoins en précisant les ressources qui manquent, en indiquant qu'il faut, par exemple, tant de tonnes d'acier etc. : c'est là l'essence même de la programmation du développement. 2/

1/ Cité dans C.H. Thompson et H.W. Woodruff, Economic Development in Rhodesia and Nyasaland; Dennis Dobson Limited, Londres; p. 83.

2/ On trouvera dans la section II du présent document une définition plus complète d'un programme de développement et de ses éléments essentiels.

3. Dans le passage de son discours qui vient d'être cité, le ministre qualifiait ce processus "d'absolument nécessaire". De fait, presque tous les pays et territoires d'Afrique, ont, ces dernières années, eu recours à tous ces éléments de la programmation du développement ou à la plupart d'entre eux. En soi, cela ne prouve pas que la programmation soit "absolument nécessaire". D'un point de vue historique, il serait certainement exagéré de dire que le progrès économique dépend de la programmation du développement. On travestirait encore plus la vérité en prétendant que la programmation, même judicieuse, garantit le progrès économique. Mais si nous devons nous garder de telles exagérations, les faits n'en montrent pas moins clairement - et la suite du présent mémoire le prouvera aussi - que la programmation du développement est plus qu'une mode qui se répand. Quand les circonstances sont favorables, le progrès se fait sans programmation du développement; dans le cas contraire, il n'y a pas de progrès même s'il y a eu programmation; il n'en reste pas moins que dans des circonstances données, une programmation efficace du développement augmente les chances de progrès. Chose plus importante encore, peut-être, une bonne programmation du développement peut créer une situation telle que les circonstances se prêteront mieux au progrès économique.

A. De l'établissement du budget à la programmation du développement

4. Historiquement, les programmes de développement des pays et territoires africains tirent leur origine pour une part des budgets annuels qu'ils établissent et pour le reste de l'aide extérieure dont ils bénéficient.

Ainsi, dans les territoires dépendant du Royaume-Uni on en est venu à dresser des programmes décennaux, comprenant surtout des plans d'investissements publics, parce qu'il fallait intégrer au budget les subventions dites "Colonial Welfare and Development Grants" en les répartissant sur plusieurs exercices. Que l'établissement de budgets annuels ait abouti à l'élaboration de programmes de développement tient, semble-t-il, à ~~trois~~⁴ raisons principale

a) Bon nombre des grands projets financés dans le cadre des budgets annuels demandent plus d'un an pour être menés à bien. Il faut plusieurs années pour exécuter de grands travaux de construction et, à plus forte raison pour conduire à leur terme de vastes programmes d'aménagement. Quand il s'agit d'enseignement, par exemple, bien des années, peut-être même une génération tout entière, séparent le moment où l'on commence à s'occuper de la formation des maîtres du moment où se présente sur le marché du travail le premier contingent de personnes ayant reçu une meilleure instruction. Aussi s'impose-t-il dès l'abord de considérer le budget annuel non comme un projet isolé, mais comme le maillon d'une chaîne qui couvre plusieurs exercices.

L'Ethiopie par exemple, avant de dresser son premier plan quinquennal, avait élaboré un programme décennal de développement industriel, un programme quadriennal de constructions routières mis au point par l'Office impérial des routes, un programme triennal de reconstruction et d'extension du réseau des télécommunications, un programme de douze ans pour l'amélioration des routes, un programme quinquennal pour l'agriculture, un programme décennal pour le développement de l'enseignement, etc. Ces programmes à long terme, intéressant des secteurs déterminés, sont devenus les éléments d'un plan quinquennal d'ensemble.

b) Avant même que les économistes n'aient élaboré les notions de "finances fonctionnelles" et de "comptabilité du revenu national", des agents de l'Etat, devant les réalités assez faciles à saisir que présentait la situation de la plupart des pays d'Afrique, avaient compris que les actes d'un gouvernement déterminaient tout le déroulement de la vie et du progrès économiques de ces pays. On ne pouvait donc envisager simplement le budget sous le même angle que les comptes d'un M. Micawber. ^{3/}

c) Les agents de l'Etat, les ministres des finances notamment, devaient rapidement découvrir l'interdépendance qui lie les budgets d'exercices différents; en particulier, une expérience parfois amère leur a enseigné que les dépenses de capital d'aujourd'hui entraînent demain des dépenses ordinaires pour l'entretien et la gestion des installations nouvelles. Il est donc devenu indispensable de rechercher dans quelle mesure les investissements d'aujourd'hui viendront grossir les revenus de demain et quelle fraction de ces revenus sera reversée au budget ou devra y être réabsorbée pour pouvoir servir à l'entretien et à la gestion des installations nouvelles. En outre, ce genre de considérations a vite fait comprendre que ce seraient les actes et les réactions des particuliers qui détermineraient dans une large mesure ce que les "travaux publics" ajouteraient dans l'avenir à la production et aux revenus. Il fallait pour le moins essayer de prévoir le

^{3/} "Revenu 20 shillings, dépenses 19 shillings et 6 pence - résultat : bonheur
Revenu 20 shillings, dépenses 20 shillings et 6 pence - résultat : détresse."

comportement des particuliers, mais les pouvoirs publics pouvaient également l'influencer, de la façon la plus évidente par leur politique fiscale, monétaire et commerciale et par la voie législative en général. C'est ainsi que l'établissement des budgets a conduit presque inévitablement à la programmation du développement.

d) Dans la plupart des pays d'Afrique, les recettes ordinaires peuvent subir d'importantes fluctuations d'une année à l'autre, en fonction des prix à l'exportation. Il existe donc une raison supplémentaire d'adopter une perspective plus longue que la perspective annuelle, à savoir la nécessité d'assurer un rythme de développement plus régulier que celui que permettrait le budget annuel dans ces circonstances.

B. Trois objections à la programmation du développement

5. On entend dire parfois que dans les pays d'Afrique la programmation du développement est inutile. Les tenants de cette thèse avancent, séparément ou ensemble, trois arguments : premièrement, la programmation du développement ne peut suppléer le bon jugement des responsables en économie aussi bien qu'en politique. Deuxièmement, la programmation du développement est inutile parce que les problèmes de la plupart des pays et territoires d'Afrique sont trop simples et trop évidents pour exiger une programmation très poussée du développement. Troisièmement, la programmation du développement est impossible parce qu'on manque de données. Examinons tour à tour ces trois arguments.

1) "Rien ne vaut le jugement"

6. Il est vrai que la programmation du développement ne saurait remplacer l'exercice du jugement. Un ministre ou un conseil du plan conscients de leurs responsabilités ont parfaitement le droit de rejeter l'ensemble des dépenses et des mesures qu'on leur propose à la suite de travaux plus ou moins poussés de programmation. Ils peuvent rejeter ces propositions en objectant qu'elles seraient inacceptables pour des raisons politiques. Par exemple, il peut arriver qu'elles risquent d'accentuer les inégalités dans la répartition des revenus alors que le gouvernement poursuit la politique contraire; ou encore, elles pourraient, pour un temps, favoriser une région du pays par rapport à une autre, etc. En pareil cas, on est en droit de rejeter comme inacceptable le programme de développement proposé, mais ce n'est pas la programmation du développement en elle-même qui est à incriminer. Il aurait simplement fallu, au préalable, faire bien comprendre aux personnes chargées de dresser le programme de développement quels objectifs politiques on avait en vue : une répartition plus équitable des revenus, une certaine distribution géographique des avantages, etc. Les planificateurs auraient alors eu pour tâche de préparer le meilleur programme de développement possible en tenant compte des objectifs politiques fixés, mais ils auraient été aussi parfaitement en droit de souligner, le cas échéant, les charges économiques impliquées par ces objectifs. On ne prouve donc rien contre la programmation du développement en montrant qu'un programme de développement peut, pour des raisons politiques, ne pas

convenir aux autorités responsables; mais lorsqu'un programme de développement est rejeté pour des raisons de cet ordre, on peut dire que les planificateurs et les politiques ne se sont pas suffisamment consultés.

7. Un ministre, un conseil du plan ou un parlement sont aussi parfaitement en droit de rejeter ou de modifier un programme de développement s'ils préfèrent se fier à leur propre jugement économique ou à leur propre pressentiment plutôt qu'à ceux des auteurs du programme. Ils peuvent avoir des doutes au sujet des données qui sont à la base du programme de développement ou au sujet de la manière dont on s'en est servi, ce qui est aussi parfaitement légitime. Des ministres, des députés ou d'autres personnes au jugement exercé qui connaissent bien la situation et les besoins de leur pays sont parfaitement qualifiés pour contester la valeur des propositions qui sont le produit d'un effort de programmation du développement, ou pour les écarter. Les auteurs d'un programme de développement ont d'ailleurs le devoir d'admettre que telles ou telles de leurs données sont sujettes à caution, et d'explicitier leur raisonnements. Même si un programme de développement est écarté ou modifié parce que les autorités responsables préfèrent s'en tenir à leur propre jugement plutôt qu'aux raisonnements et aux calculs qui ont motivé ce programme, il ne s'ensuit pas que la programmation du développement soit inutile. Les gens de bon sens revisent leur jugement quand ils constatent qu'il est en conflit avec les conclusions d'hommes sincères et compétents qui ont raisonné de leur mieux sur les données dont ils disposaient. Il peut arriver naturellement qu'après nouvel examen un premier jugement soit

maintenu. Il arrive aussi qu'on l'abandonne pour se rapprocher du programme proposé, ou encore que, de la confrontation entre le jugement de ceux qui tranchent en dernier lieu et l'avis des auteurs du programme, il se dégage une combinaison des deux. Ni l'un ni l'autre cas n'autorise à tenir pour inutile la programmation du développement. Même si le programme de développement ne fait que confirmer les conclusions qu'on aurait pu tirer de ce que chacun savait et pensait, il est fort possible que l'identité des résultats permette au gouvernement de prendre, avec un surcroît d'assurance, des engagements plus fermes qu'il n'en aurait pris autrement.

8. Il peut se faire aussi que les autorités responsables rejettent ou modifient un programme de développement parce qu'elles doutent des compétences de ses auteurs, ne les croyant pas capables de dresser un programme efficace.

En pareil cas, il aurait naturellement mieux valu renoncer dès l'abord à tout programme. Il faut avoir, au départ, une certaine confiance dans les capacités du groupe qu'on charge d'établir un programme de développement.

Si personne n'inspire assez de confiance, il faut de toute évidence former dans le pays ou faire venir de l'extérieur des spécialistes dont le crédit suffira à donner du poids au projet de programme. Il est possible aussi que les responsables politiques veuillent, pour des raisons qui leur sont propres, donner l'illusion qu'ils élaborent un programme de développement, simplement parce que cela plaît au grand public ou que la mode le veut, sans avoir la moindre intention de prendre au sérieux les résultats des études de programmation. Cela prouve non pas que la programmation du développement soit inutile, mais qu'on peut en faire mauvais usage.

9. Un programme de développement peut encore être rejeté parce que les responsables, à tort ou à raison, ne le tiennent pas pour un véritable plan, mais y voient simplement le résultat d'une sorte de compromis entre les différents services et autres milieux intéressés. Il apparaît alors que certaines dispositions administratives sont indispensables si l'on veut aboutir à un programme de développement digne de ce nom.

10. De tout ce qui précède il ressort que les rapports entre les auteurs d'un programme de développement et ceux qui doivent se prononcer sur son sort décident du succès de l'entreprise. C'est là manifestement un problème qu'il convient d'examiner sérieusement à la présente réunion.

2) Une situation "trop simple"?

11. Selon la deuxième objection, la programmation du développement serait inutile parce que les problèmes des pays africains seraient "trop simples". Ce n'est pas là un bon argument, car il repose pour l'essentiel sur une confusion. Il est vrai qu'à bien des égards, la structure économique actuelle des pays africains paraît relativement simple : un grand nombre d'agriculteurs y vivent en économie de subsistance, dans des exploitations familiales ou dans des villages ou communautés tribales qui ne connaissent pas encore l'économie monétaire; là où elle existe, l'économie monétaire repose sur l'exportation d'un très petit nombre de produits primaires; il y a peu d'industrie, peut-être quelques industries alimentaires ou textiles, de l'artisanat, quelques brasseries, une cimenterie çà et là; dans chaque branche, on ne compte sans doute que quelques entreprises; le réseau des

transports est rudimentaire, avec une ou deux lignes ferroviaires et seulement quelques routes carrossables en toute saison, qui probablement partent toutes de la capitale, etc. Mais le fait que la structure actuelle des pays d'Afrique est simple en surface et facile à décrire n'a rien à voir avec la simplicité ou la complexité de leurs problèmes économiques. D'un certain point de vue, on pourrait même soutenir que c'est non pas dans les pays d'Afrique, mais dans les pays très avancés que les problèmes sont trop simples pour exiger une programmation du développement. ^{4/} Pour ces derniers, il s'agit de continuer à progresser dans un cadre à peu près satisfaisant, et l'on peut admettre a priori que le mécanisme des prix et des marchés reliant les activités d'un grand nombre d'agents économiques bien préparés à leurs fonctions y suffit à résoudre assez bien, par son propre jeu, les problèmes qui se posent. En comparaison, les problèmes des pays d'Afrique sont extrêmement complexes : il ne s'agit pas d'y assurer le progrès dans un cadre établi, mais une transformation du cadre même. Pour la plupart des pays et territoires d'Afrique, le grand problème est notamment de créer une économie monétaire unifiée et de passer d'un agrégat de marchés familiaux ou villageois à un véritable marché national. Il n'y a pas de prix de marché qui puissent servir d'éléments d'appréciation et l'on n'a guère encore pu constater par l'expérience comment les dépenses que l'Etat

^{4/} "La reconstruction des économies européennes était plus facile à analyser que les formes d'expansion dans les pays sous-développés d'Asie et d'Amérique latine". H.B. Chenery, Development Policies and Programmes, Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine, Bulletin, mars 1959, p. 59.

consacre à l'enseignement ou aux routes, par exemple, peuvent influencer sur la production totale. On sait et l'on prévoit moins bien que dans les pays plus avancés comment les gens, les entrepreneurs privés et les agriculteurs en particulier, réagissent et réagiront devant des encouragements d'ordre monétaire ou autre. Dans les pays africains, les capitaux sont si rares qu'il y est bien plus indispensable d'appliquer tous les procédés qui permettent d'utiliser au maximum les possibilités d'investissement et d'en accroître le rendement. Dans les pays avancés, le "gaspillage" de capital - expression dont le sens est du reste douteux, s'agissant de sociétés prospères - a des conséquences bien moins funestes. Notre conclusion que nous soumettons à la présente réunion, est donc que, d'une façon générale, il n'y a pas lieu de tenir la programmation du développement pour moins nécessaire en Afrique sous prétexte que les choses y seraient si "simples".

12. Ce qui est vrai, c'est qu'en Afrique on a trop rarement élaboré ou conçu assez de projets véritables pour être contraint à un choix difficile ou pénible. Mais cela n'est qu'un indice du retard de la programmation du développement dans ce continent et non de son manque de valeur. La programmation du développement est une méthode qui permet de choisir entre plusieurs possibilités d'action ou plusieurs ensembles de possibilités. Quand on ne peut pas définir et détailler de façon assez concrète, pour les faire examiner, un nombre suffisant de projets, un programme de développement perd évidemment de son utilité. Quand la raison n'en est pas le manque absolu de techniciens, cela peut tenir à des défauts dans les rouages de

l'Administration; il arrive qu'un ministère de l'agriculture pourtant doté d'effectifs suffisants ne prenne jamais la peine d'aller au-delà de ses tâches courantes pour dresser des plans d'irrigation, de drainage, de soutien des prix agricoles, de vulgarisation agricole, de commercialisation, d'amélioration des semences, etc. En pareil cas, la décision d'établir un programme de développement peut inciter à l'action des services gouvernementaux trop routiniers en leur faisant préparer des plans d'expansion pour leur domaine propre.

3) Manque de données ?

13. La troisième objection avait trait au manque de renseignements, de données statistiques notamment. Cette lacune ne rend-elle pas la programmation du développement inutile ou dangereuse? Une bonne documentation est, à n'en pas douter, le fondement même d'une bonne programmation du développement et une grande partie des renseignements voulus, mais non la totalité, doivent être chiffrés. Quelle est la structure actuelle de l'économie - quel est le niveau de la consommation, des investissements, de l'épargne, etc., dans l'agriculture, dans l'industrie, etc? Quelles sont les plus récentes tendances de l'économie? De quelle façon se dépensera, s'épargnera ou s'investira le supplément de revenus? Quels sont le coût et les avantages de tel ou tel projet de développement? Quelles seront les répercussions du programme sur la balance des paiements? Combien faudra-t-il, au total, de briques, d'acier, de main-d'oeuvre qualifiée, de moyens de transport, d'eau - ou de spécialistes de la programmation du développement? Quand on s'occupe de

programmation du développement, il est essentiel de pouvoir répondre à ce genre de questions. D'ailleurs, celui-là même qui use du "simple bon sens" pour prévoir les dépenses et les investissements futurs, ou décide d'une série de mesures économiques pour son pays, donne consciemment ou non des réponses à ce genre de questions. Quelle que soit la ligne de conduite que l'on choisisse, on est toujours amené à supposer connue la réponse à certaines de ces questions. Plutôt que d'enfouir les réponses présumées exactes dans les replis obscurs d'un cerveau, il vaut mieux conjecturer d'après les bribes de renseignements qu'on possède, livrer les résultats à la critique et en faire une sorte de défi pour susciter une amélioration des statistiques.

14. Il est encore plus grave de laisser les questions sans réponse et de se résoudre à un ensemble de mesures et de dépenses qui ne sera justifié que si, chance infinitésimale, on est tombé par accident ou par intuition sur la bonne combinaison. En réalité, il n'y a pas même une chance infinitésimale de tomber sur la bonne combinaison parce que les bonnes réponses aux différentes questions seront d'ordinaire incompatibles. Il vaut mieux assurément "se fonder à la fois sur des données chiffrées et sur des conjectures plutôt que sur des conjectures seulement, même si les données chiffrées elles-mêmes reposent en partie sur des conjectures."^{5/}

^{5/} W.A. Lewis, The Theory of Economic Growth, Londres 1955, p. 389-390.

Le plan quinquennal de l'Ethiopie, par exemple (où bien des données quantitatives de base ne sont pas du tout certaines), comprend une série de tableaux détaillés qui décrivent la structure présente, les tendances actuelles et l'évolution structurelle probable de l'économie; ces tableaux sont accompagnés de notes ainsi conçues : "Cette estimation est fondée sur diverses données qui ne sont ni assez complètes ni assez sûres; il faut donc la considérer comme une approximation." "Ce tableau repose en partie sur des estimations établies à partir des données et des renseignements disponibles. Il ne peut servir qu'à illustrer grosso modo la structure du revenu national." "Pour les années 1950 et 1954 on s'est fondé sur des estimations chaque fois qu'on ne disposait pas de statistiques précises." "Les données pour les années 1950 et 1954 sont principalement fondées sur des estimations sauf en ce qui concerne la consommation publique et la balance des transactions extérieures, pour lesquelles on dispose de statistiques complètes." 6/

15. Il y a avantage à présenter sous forme chiffrée même des réponses qui reposent sur un pressentiment et sur le simple jugement plutôt que sur des données indiscutables; en voici les raisons :

- a) En mettant en évidence les "cases vides" qu'il est essentiel de remplir, on pousse au progrès de la statistique et l'on montre la voie à suivre,
- b) En présentant ces données sous forme chiffrée, on permet de voir si elles sont compatibles.
- c) On facilite ainsi la critique et la discussion du programme.
- d) En mettant au point des données quantitatives, on peut tirer le maximum des renseignements partiels ou fragmentaires dont on dispose, ce qui, bien entendu, devra se faire avec la plus grande prudence.

6/ Toutes ces citations sont traduites d'après le texte anglais du plan quinquennal éthiopien, publié sous forme de numéro spécial du Ethiopia Observer (mai 1959). La première citation se rapporte à la structure probable de l'emploi en 1954, la deuxième à la structure probable du revenu national en 1954, la troisième à l'accroissement et à la composition du revenu national et la quatrième à la structure probable de la consommation.

16. Ces remarques sur les renseignements chiffrés valent d'ailleurs même pour les transactions qui sont inconnues presque par définition, parce qu'elles se font sans l'intermédiaire d'aucun marché, comme la production de subsistance dans les exploitations agricoles ou les investissements ruraux en nature.

Le plan quinquennal éthiopien comprend des estimations de la production de subsistance dans les exploitations agricoles et des investissements ruraux non monétaires ainsi que des estimations de l'évolution de ces deux secteurs dans le passé et pour la période 1957-1961.

17. Quand on est obligé de faire des conjectures ou de formuler des hypothèses chiffrées, on est amené à entreprendre le genre de sondages ou d'enquêtes sociales qui seuls permettent de connaître la nature de l'économie et les mobiles des agents économiques.

18. En aucun cas, la programmation n'ajoute quoi que ce soit aux difficultés que l'absence de données entraîne pour qui veut arrêter une politique efficace. On a dit avec raison que le manque de données suffisamment sûres "limite toute analyse, sous quelque forme que ce soit, mais n'entrave pas plus la programmation méthodique que la programmation sans méthode. 7/

19. Les auteurs des programmes de développement courent cependant le risque de s'enfermer dans leurs propres conjectures : une fois inscrit le chiffre le plus vraisemblable, ils risquent d'admettre qu'il correspond à un fait établi, alors qu'il peut s'agir d'une simple supposition. Il est très important de remplacer les premières hypothèses par d'autres qui soient

7/ H.B. Chenery, op.cit., p. 61.

meilleures, puis enfin par des données de fait, au fur et à mesure qu'on est mieux renseigné. Il faut aussi se rappeler que l'exactitude des données de base n'est pas le critère de la valeur d'un programme de développement, non plus même que l'exactitude des prévisions qu'il contient quant à l'évolution des quantités chiffrées et au déroulement du progrès économique. Le signe distinctif d'un bon programme de développement est bien plutôt qu'il aboutit à des mesures qui rendent le progrès plus rapide et l'investissement global plus productif. Un programme de développement peut fort bien reposer sur des données et des projections douteuses et conduire néanmoins à cette combinaison d'investissements qui sera plus efficace que la somme d'investissements qu'on aurait obtenue en laissant jouer les initiatives isolées ou en considérant chaque secteur à part. Un programme de développement se justifie encore s'il fait au moins toucher du doigt les mesures les plus nécessaires à l'accroissement de la production. Personne n'oserait qualifier un programme de développement d'"inefface" pour la raison que les mesures qu'on y proposait ont donné des résultats dépassant toutes les espérances.

C. Fluctuations externes

20. Il peut arriver aussi qu'on ne croie pas la programmation du développement possible ou souhaitable parce que toutes les économies africaines sont manifestement des "économies dépendantes ouvertes", ce qui signifie que les recettes d'exportation de ces pays - qui d'ordinaire proviennent principalement d'un ou deux produits - représentent un fort pourcentage de leurs revenus monétaires internes ou même de leurs revenus internes de toutes espèces.

De plus, la production agricole en général, qui subit des variations imprévisibles à cause des conditions atmosphériques et pour d'autres raisons encore, constitue en Afrique une fraction importante du revenu national.

Il s'ensuit que le total des ressources disponibles peut subir, d'une année à l'autre, des fluctuations violentes et difficiles à prévoir.

21. Cet état de chose entraîne des difficultés certaines pour la programmation du développement et rend aussi nécessaires certaines adaptations de la technique de programmation qu'on aurait intérêt à examiner à la présente réunion. Peut-être faudra-t-il, par exemple, prévoir à la fois un programme de base, fondé sur l'hypothèse que les cours mondiaux suivront une évolution plutôt défavorable, et un programme supplémentaire qu'on appliquera si les prix sont plus avantageux; si le total des ressources disponibles est très variable, il faudra peut-être se ménager plus de latitude, rajuster le programme plus souvent, voire le faire porter sur une période plus courte. De nombreux pays d'Afrique ont su stabiliser, dans une certaine mesure, leurs dépenses nationales malgré les fluctuations des cours mondiaux, en créant des offices de vente, en instituant des barèmes d'imposition mobiles, en rendant obligatoires le stockage ou l'accumulation de réserves-tampons, etc. Nous nous écarterions de notre sujet - les techniques de programmation du développement - si nous examinions ici la nature économique de ces mesures de stabilisation. Mais ces mesures influent forcément sur les techniques de programmation du développement, en même temps qu'elles facilitent la tâche en limitant les fluctuations des ressources disponibles.

D. "Programmation" et Programmes

On aura remarqué que jusqu'ici nous avons, dans le présent mémoire, examiné l'utilité non pas d'un programme de développement, mais d'une programmation du développement. Il ne s'agit pas tout à fait d'une seule et même chose. On peut considérer la programmation du développement en tant que procédé comme une des conditions nécessaires de toute politique qui se veut efficace. Que l'on groupe ou non dans un programme ou un plan unique les mesures qui découlent de cette politique est une autre question. Mais, le plus souvent on prépare et l'on publie un programme ou un plan. Il y a divers avantages à réunir en un document unique les résultats d'une programmation du développement.

a) Il est précieux pour les institutions qui apportent ou envisagent d'apporter leur assistance à un pays d'avoir devant les yeux un tableau d'ensemble de la politique que l'Etat en question entend suivre et des résultats qu'il espère ou compte atteindre. Cette remarque vaut aussi bien pour les investisseurs étrangers privés que pour les institutions publiques nationales ou internationales. Nous avons déjà dit que dans bon nombre de pays et territoires africains les premiers plans de longue haleine ont été dressés en fonction des subventions reçues dans le cadre du système britannique des "Colonial Welfare and Development Grants". Il en a été de même dans les territoires qui dépendent ou ont dépendu de la France, où l'assistance extérieure du FIDES (Fonds d'investissement pour le développement économique et social) et de la CCFOM (Caisse centrale de la France d'outre-mer)

a conduit à l'élaboration de plans de développement quadriennaux. L'aide apportée au titre du Plan Marshall à l'Europe occidentale, par l'intermédiaire de l'OECE, a conduit aussi à l'élaboration de programmes de développement pour les territoires d'outre-mer situés en Afrique. De même, selon les principes énoncés par la FAO pour l'écoulement des excédents agricoles, il est recommandé que les recettes en monnaie locale tirées de ces opérations soient affectées à des programmes de développement, surtout dans les régions peu développées. Dans plusieurs cas, en outre, les missions de la Banque internationale ont suggéré ou aidé à définir les grandes lignes d'un programme de développement. Sans aucun doute, un pays attirera plus facilement des capitaux de l'extérieur s'il a un programme rationnel et réaliste prouvant que son gouvernement sait ce qu'il veut faire et pourquoi il agira de telle ou telle façon.

En présentant le deuxième plan de développement du Ghana, le Premier Ministre, M. Kwame Nkrumah, a déclaré : "Nous espérons que les institutions internationales et les gouvernements qui peuvent s'intéresser à notre pays étudieront ce plan avec soin afin de déterminer les projets qu'ils pourraient éventuellement aider à réaliser". Le plan, a-t-il déclaré, "devrait ne laisser subsister aucun doute dans l'esprit de nos amis d'outre-mer sur les objectifs que nous souhaitons atteindre"... "Nous espérons que les institutions financières et les capitalistes étrangers étudieront notre plan afin d'examiner dans quelle mesure ils pourront nous aider à atteindre nos objectifs". ^{8/}

b) De même - et c'est là peut-être un point plus important encore - les investisseurs du pays même, les entrepreneurs privés en particulier, ont grand intérêt à savoir et à comprendre ce que le gouvernement est disposé à faire

^{8/} Deuxième plan de développement du Ghana, p. III et IV.

pour les aider à suivre certaines lignes de conduite ou pour les en détourner. Dans les pays sous-développés, les placements des particuliers sont souvent beaucoup moins rentables que la pénurie de capitaux ne le laisserait supposer, parce qu'on manque de moyens de transport, d'énergie, d'ateliers de réparation et d'entretien, de main-d'oeuvre qualifiée, de techniciens, de renseignements sur les débouchés, etc. Pour peu qu'un investisseur en puissance sache ce qui, selon toute vraisemblance, se produira dans tous ces domaines au cours des prochaines années, dans quelle mesure vont sans doute augmenter les revenus de ses clients éventuels et quelles nouvelles entreprises pourront s'ouvrir durant cette période, il sera plus porté à courir le risque, et l'investissement qu'il aura risqué aura plus de chances d'être un bon investissement. Tout cela suppose, naturellement, que les milieux d'affaires comptent sur la réalisation du programme de développement. Si un gouvernement a déjà mené à bien un ou deux programmes de développement, on se convaincra beaucoup plus facilement que ses intentions sont sérieuses et qu'il sait ce qu'il fait.

c) De plus, il sied, semble-t-il, qu'un gouvernement démocratique publie les résultats de la programmation du développement sous forme d'un programme de développement. Le peuple a le droit de savoir quelles idées se fait le gouvernement, quels buts il espère atteindre et par quelles méthodes il compte y parvenir. En outre, dans une démocratie, le gouvernement ne se prend pas pour l'unique dépositaire de la sagesse et il est juste qu'il soumette ses intentions et ses objectifs à un débat public et à la

critique. En fait, un débat en connaissance de cause sur un programme de développement est plus fructueux et plus salubre que des controverses sur des personnalités ou sur des événements éphémères. Il ne paraît pas plus logique de faire de la programmation du développement sans dresser un programme de développement que de prévoir les recettes et les dépenses de l'Etat sans publier de budget annuel.

23. La publication d'un programme de développement présente tous ces avantages si elle est faite au bon moment. Il n'est pas indiqué de publier des programmes de développement qui n'ont pas encore été approuvés ou qui sont encore sujets à de profonds remaniements. Une publication prématurée pourrait facilement dérouter l'opinion ou susciter, pour ou contre certains "objectifs" ou certaines mesures, des prises de position qui risqueraient de déformer le programme définitif.

CHAPITRE II. Elaboration d'un programme de développement

24. Pour la discussion préliminaire présentée dans la section I, il suffisait d'utiliser la définition sommaire qu'a donnée d'un programme de développement le ministre des finances dont l'exposé est cité au début de notre mémoire. Il est nécessaire maintenant de donner une définition plus précise du programme de développement et d'en indiquer les éléments essentiels. Un programme de développement est une analyse qui sert de base pour définir et appliquer une politique de développement fondée sur des critères objectifs et pour en évaluer les incidences par rapport à celles d'autres politiques. ^{1/}

25. Les éléments essentiels d'un programme de développement sont les suivants :

- a) Un exposé des buts généraux du gouvernement ;
- b) Un exposé des objectifs plus précis, avec indications quantitatives;
- c) Un exposé de la structure de l'économie, des tendances récentes et des grandes lignes du développement;
- d) Bilans et critères du possible;
- e) Un programme des dépenses publiques;
- f) Un exposé détaillé des principaux projets;
- g) Une explication des méthodes et des mesures par lesquelles le gouvernement se propose d'atteindre ses buts.

^{1/} On a combiné dans cette définition des éléments tirés des ouvrages de H.B. Chenery, Development Policies and Programmes, Economic Bulletin for Latin America, mars 1958, Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine, et de J. Tinbergen, On the Theory of Economic Policy, 1952.

A. Buts généraux

26. Le but général de tout programme de développement est de stimuler le "développement". Mais cela n'est pas suffisamment précis. Le terme "développement" peut se comprendre de bien des façons différentes. Dans un programme de développement, il est indispensable de préciser quelles sont les formes de développement envisagées. Parmi les buts - tous importants en Afrique - qu'un programme de développement peut viser, on peut citer les suivants : réduire la misère et la malnutrition des masses - passer d'une économie de subsistance à une économie monétaire - réaliser une plus grande diversification des exportations - isoler davantage l'économie des fluctuations des marchés mondiaux - encourager les exportations - accroître la production aussi rapidement que possible - jeter les fondements du développement futur - attirer des capitaux étrangers - encourager les investissements nationaux - accroître rapidement la consommation - freiner la consommation afin d'accroître les investissements - favoriser l'industrialisation - encourager l'agriculture etc. On remarquera immédiatement que ces buts ne sont pas tous compatibles et qu'il peut être difficile de répartir entre eux des ressources limitées. Il importe que le gouvernement indique exactement quelles sont ses intentions. Autrement, on ne comprendra bien ni les politiques qu'il adopte, ni les projets qu'il envisage.

Les objectifs fondamentaux du deuxième plan de développement du Ghana sont les suivants : établir une forte infrastructure - communications, énergie et eau - "de manière à pouvoir jeter les fondations réelles et solides de l'industrialisation de notre pays", et poursuivre l'expansion et la diversification de l'agriculture "dont, en dernière analyse, tous

nos plans dépendent".^{2/} Le plan prévoit également "un enseignement primaire et intermédiaire gratuit et obligatoire dans tout le pays" (page 35); "l'élimination des instituteurs non qualifiés" (page 36); "des efforts en vue de l'électrification totale du pays, l'objectif immédiat étant d'utiliser l'énergie hydro-électrique pour électrifier une partie aussi grande que possible du Ghana et pour fournir en abondance une énergie électrique peu coûteuse permettant le développement de l'industrie" (page 60). Toutes les citations qui viennent d'être faites, et l'on pourrait en ajouter d'autres, sont des exemples de définitions des objectifs de base.

On peut citer comme exemples d'objectifs définis dans le Plan biennal (1950-59) d'équipement du Maroc :

- a) accroître la production de base en poursuivant l'utilisation des investissements considérables entrepris par l'Etat en matière d'irrigation.
- b) Accélérer la formation de professeurs et développer les moyens de formation professionnelle et technique.

27. Les buts généraux du gouvernement seront souvent énoncés pour une période plus longue que la période couverte par le programme de développement.

Par exemple, le Plan quinquennal de l'Ethiopie prévoit que les buts généraux valent pour "les 15 ou 20 années à venir".

28. Il semble utile de préciser quels sont les buts généraux dont la réalisation demandera très longtemps et quels sont ceux qui ont motivé les programmes actuels, mais qui se modifieront vraisemblablement une fois le programme exécuté.

29. Ce sont les buts généraux qui détermineront en grande partie l'ordre de priorité. Dans un bon programme de développement, les buts généraux

^{2/} P. II, Avant-propos du Premier Ministre.

ainsi que les priorités qu'ils comportent devraient découler d'une analyse de la structure actuelle de l'économie et des principales faiblesses auxquelles il faut remédier. C'est surtout pour cette raison que l'on soutient ici qu'il faut faire figurer dans le programme de développement une analyse de la structure de l'économie plutôt destinée à faire apparaître les principales faiblesses qu'à fournir une description détaillée. En particulier, lorsque les programmes sont destinés à un pays qui n'en est qu'au premier stade de son développement, il peut être très important d'accroître ses possibilités de développement en éliminant les causes de faiblesse.

A ce sujet, on peut citer en exemple le plan quinquennal de l'Ethiopie. Dans la description de la structure de l'économie, les auteurs du plan insistent sur le fait que "de vastes régions du pays où les conditions atmosphériques sont favorables à la production agricole ne sont que partiellement exploitées"; en conséquence, l'un des buts généraux énoncés dans le plan quinquennal est l'accroissement des superficies consacrées à la production agricole. Ils insistent aussi sur le fait que les ressources minérales "n'ont pas encore été suffisamment et systématiquement prospectées"; en conséquence, l'énoncé des buts généraux donne la priorité aux études et aux prospections. D'autre part, ils mettent l'accent sur certains points faibles, tels que "Les formes d'activité désuètes comme l'élevage nomadique et l'agriculture de subsistance"; en conséquence, il est dit au sujet de l'ordre général de priorité que "la politique économique du gouvernement doit avoir pour objet une expansion de l'économie de marché et une intégration plus poussée de l'ensemble de l'économie". Dans l'exposé sur l'état de l'économie, on peut lire que "l'économie est tributaire de la demande de deux ou trois produits, ce qui présente un danger constant pour la stabilité économique du pays"; aussi trouve-t-on parmi les objectifs prioritaires généraux "le renforcement de la position de l'Ethiopie dans le commerce international". A propos de la structure de l'économie, un autre point faible est signalé : le fait "que l'épargne individuelle n'est pas suffisamment utilisée à des fins productives et que jusqu'ici elle s'est surtout investie dans la construction d'habitations...

l'étroitesse et le manque de souplesse du marché appellent plus d'initiative et d'esprit d'entreprise que n'en possèdent la plupart des épargnants". En conséquence, l'un des buts généraux énoncés dans le plan est "d'élever le taux de l'épargne intérieure et des investissements nationaux". Enfin, il est signalé dans la partie descriptive que "l'un des principaux besoins est de développer dans la population rurale l'enseignement général et technique, condition nécessaire du développement futur de l'agriculture"; en conséquence, nous trouvons en bonne place au nombre des objectifs prioritaires les plus importants "l'enseignement et la formation systématiques de personnel et de main-d'oeuvre qualifiés". On trouvera un autre exemple dans le deuxième plan de développement du Ghana qui signale que, dans l'agriculture, les améliorations ont intéressé surtout les régions plantées en cacaoyers et en cocotiers et la minorité des planteurs qui pratiquent ces cultures, qui ne se rencontrent que dans une fraction du territoire national. "Dans tout le reste du pays, l'agriculture n'a guère changé depuis cent ans, à l'exception de quelques flots où les stations agricoles ont exercé une certaine influence. Ainsi, la politique agricole, tout en cherchant à améliorer la culture du cacao, aura pour principal objectif d'introduire de nouvelles cultures et de nouvelles méthodes au bénéfice des trois quarts des cultivateurs". ^{3/}

30. Ces exemples montrent bien ce que peuvent être les liens entre l'analyse de l'économie et l'exposé des buts principaux d'un programme de développement.

31. Les buts généraux n'auront pas toujours un caractère quantitatif. Par exemple, au nombre des buts du plan quinquennal de l'Ethiopie figure le suivant : amener les éleveurs à changer d'attitude à l'égard de leur cheptel qu'ils devraient considérer comme un investissement productif plutôt que comme une accumulation de richesse; c'est là un but qu'il serait difficile d'exprimer en termes quantitatifs, bien que les conséquences du changement d'attitude souhaité (sous forme d'un accroissement de production) soient de nature quantitative. En revanche, le but "mettre en culture des superficies plus étendues de terres arables" peut être exprimé directement en termes quantitatifs. Lorsqu'un but général est exprimé quantitativement, il devient un objectif à

^{3/} Op. cit. p.4

long terme. Certains buts sont en partie de caractère qualitatif et en partie de caractère quantitatif, par exemple le "passage d'une économie de subsistance à une économie monétaire". C'est là quelque chose de qualitatif en soi, mais on peut l'exprimer au moyen de divers indicateurs quantitatifs.

32. L'exposé des buts généraux peut très bien traduire la doctrine économique du gouvernement; par exemple, on peut vouloir assurer une répartition plus égale du revenu ou, au contraire, favoriser les disparités pour créer des stimulants; jeter les bases d'un accroissement à long terme de la production ou améliorer dans l'immédiat les conditions de vie; accroître ou réduire la part directe de l'Etat dans la production, etc... Il est bon qu'un programme de développement contienne un exposé des conceptions économiques générales du gouvernement de façon que ses propositions puissent être jugées dans leur juste contexte.

B. Objectifs

1) Objectifs généraux

33. Ces objectifs peuvent être énoncés pour l'ensemble de l'économie ou pour des secteurs particuliers. Au nombre des objectifs généraux qui figurent souvent dans les programmes de développement, soit séparément, soit groupés, nous trouvons les objectifs relatifs au revenu national, à la consommation ou au niveau de vie, aux investissements, à l'emploi total ou aux changements de structure de l'emploi, ainsi que les objectifs relatifs aux exportations et aux importations. Dans de nombreux programmes de développement, l'un de ces objectifs apparaît comme l'objectif premier d'où les autres peuvent découler.

Le choix de l'objectif premier dépendra de l'ordre de priorité général établi par le gouvernement. Par exemple, lorsqu'il s'agit en priorité d'améliorer la position de la balance des paiements, les objectifs relatifs aux exportations ou aux importations seront les objectifs primaires; si l'on se préoccupe surtout de l'emploi, les objectifs relatifs à l'emploi viendront au premier plan; on donnera la priorité aux objectifs relatifs à la consommation lorsqu'il importera avant tout d'élever le niveau de vie et aux objectifs relatifs à l'investissement, lorsqu'il importera avant tout d'accroître la formation de capital; lorsque la principale préoccupation est l'industrialisation, on peut se fixer comme objectif primaire de modifier la structure de l'emploi en orientant la main-d'oeuvre de l'agriculture vers l'industrie. Dans un programme de développement, il est utile d'indiquer l'objectif primaire dont découlent les autres objectifs.

34. Un objectif général de ce genre peut représenter une tâche à entreprendre ou une tendance à soutenir. Lorsqu'il ressort d'une analyse des progrès récents qui résultent de l'application de programmes antérieurs ou d'une étude périodique des tendances récentes ^{4/} que des progrès satisfaisants ont été accomplis, l'objectif peut être simplement de maintenir le rythme satisfaisant de la progression. On peut même concevoir qu'un programme de développement prévoie un rythme de progression plus lent que le rythme le plus récemment atteint; ce sera le cas lorsque les derniers progrès accomplis seront dus à des circonstances spéciales qui ne peuvent pas se reproduire, telles que la reconstruction d'après guerre ou la situation particulièrement favorable de certains marchés. ~~5/~~

^{4/} v. ci après p. 39

^{5/} The Economic Development of Nigeria. Rapport de la Mission de la Banque internationale, p. 30 et 31.

35. Normalement, toutefois, un programme de développement prévoira une tâche à accomplir, une certaine accélération des tendances récemment observées.

Dans le plan quinquennal de l'Ethiopie par exemple, on présente des estimations selon lesquelles le revenu national global aurait augmenté de 9 pour 100 au cours de la période 1950-1954, mais on prévoit une augmentation de 16 pour 100 pour la période 1957-1961. En revanche, le programme de développement suggéré par la Mission de la Banque internationale pour la Nigeria semble envisager un ralentissement temporaire plutôt qu'une accélération du rythme d'accroissement du revenu, le taux passant d'un peu moins de 2 pour 100 sur le revenu réel par habitant à 3 pour 100 sur le revenu réel total. Cela provient vraisemblablement de ce que la Mission ne pouvait envisager que les prix à l'exportation continuent d'évoluer d'une façon aussi satisfaisante qu'au cours de la période précédente; d'autre part, la Mission a suggéré un programme dont l'objet principal serait de jeter les fondements d'un développement futur plus rapide. ⁵ En Egypte, on constate que, ces dernières années, la production industrielle s'est accrue plus vite que le revenu national. Le plan quinquennal d'industrialisation (1957-1961) de l'Egypte prévoit d'accélérer cette tendance et de porter la part du revenu national provenant de l'industrie de 100 millions L.E., en 1956, à 184 millions L.E. en 1961. La contribution du secteur industriel au revenu national passerait ainsi de 11% en 1956 à 22% à la fin de 1961. ⁶

36. Certains doutent de l'utilité des objectifs globaux relatifs au revenu. Certes, il est vrai que, d'une façon générale, tout pays essaiera par son programme de développement d'élever le plus possible le taux d'accroissement du revenu national. L'objectif prend donc le caractère d'un but général. Cependant, la plupart des programmes de développement comportent de tels objectifs et l'on estime en général qu'il est utile de fixer ainsi une tâche et d'encourager tous les intéressés à s'efforcer de l'accomplir; en outre, cela permettra de juger dans quelle mesure le programme de développement aura été bien ou mal mené. D'ailleurs, il est beaucoup moins dangereux de

⁶ U.A.R. The Year Book 1959, p.173.

fixer un objectif trop ambitieux en ce qui concerne l'accélération future du développement général que de mal choisir soit les objectifs concernant les rapports entre différents secteurs soit les divers projets à exécuter.

"Un programme de développement peut donc répondre à son objet principal - servir de guide dans la répartition des ressources - même s'il apparaît en fin de compte que les prévisions qu'il comportait en ce qui concerne le rythme de développement n'étaient pas absolument correctes."^{7/}

37. Il ne faudrait pas oublier, à ce propos, qu'il est particulièrement malaisé de fixer des objectifs globaux pour le revenu national des pays africains. Le développement économique impliquant une modification de structure, à savoir le passage d'une économie de subsistance à une économie de marché, l'estimation de l'accroissement du produit intérieur risque de se trouver grossie du fait qu'elle ne tiendra pas compte de toutes les transactions non monétaires. Ces estimations dépendent également des méthodes d'évaluation adoptées, notamment en ce qui concerne les cultures de subsistance.

38. La remarque qui précède s'applique également aux comparaisons entre pays. En effet, les méthodes suivies pour étudier les secteurs de subsistance, de même que la structure relative des prix, varient d'un pays africain à l'autre. On risque donc de faire nettement fausse route en mesurant la rapidité du développement de tel ou tel pays africain d'après le rythme d'accroissement de son revenu national ou en se fondant sur les réalisations d'autres pays pour fixer les objectifs globaux relatifs au revenu.

^{7/} Voir H.B. Chenery, op. cit., p. 76.

39. L'un des grands avantages de la comptabilité du revenu national est de **montrer** que tous les différents objectifs généraux mentionnés jusqu'ici sont interdépendants et qu'il convient en conséquence de les rendre compatibles. Une fois qu'on s'est fixé comme but un certain pourcentage d'accroissement du revenu national, et que l'on a déterminé spécifiquement les accroissements de production qui doivent en résulter, on en déduit plus ou moins directement l'objectif en matière d'investissement. Une fraction de l'accroissement du revenu national peut être obtenue sans investissement, par exemple, en ménageant une meilleure utilisation des moyens de production existants, en amenant les agriculteurs à pratiquer une meilleure rotation des cultures, en faisant des réformes dans le secteur agricole, en offrant aux agents économiques des stimulants plus puissants, en perfectionnant la main-d'oeuvre en réduisant les pertes, en améliorant les services de réparations et d'entretien, etc. C'est en général l'une des faiblesses des systèmes de programmation du développement, plus spécialement de ceux qui comportent des objectifs globaux d'investissement, qu'ils amènent souvent à accorder trop d'attention aux investissements matériels, comme s'ils étaient le seul moyen d'accroître le revenu.

40. Ce danger n'est pas nécessairement inhérent à ce mode de programmation et il faut résolument l'éviter. Cependant, malgré tout ce que l'on pourra dire et faire, l'accroissement du revenu national exigera certains investissements nouveaux, en partie publics et en partie privés.

41. Une fois calculé le volume de l'investissement requis, compte tenu de l'augmentation souhaitée du revenu ou de la production, on obtient un "rapport capital/production". Si ce rapport est faible, par exemple inférieur à 2:1, cela peut vouloir dire que les investissements nouveaux sont très productifs ou qu'une grande partie des investissements ont été concentrés dans des secteurs où le gain de production est immédiat, ou qu'on a réussi à augmenter la production par des méthodes qui demandent peu d'investissements ou aucun investissement. Un rapport capital/production peu élevé pour une période relativement courte, par exemple pour la période de quatre à cinq ans couverte par la plupart des programmes de développement, n'est pas en lui-même une preuve que le programme de développement est bon. Le fait que les investissements ont été concentrés dans des secteurs où le gain de production est en grande partie immédiat peut devenir par la suite une source de difficultés. Quand le rapport capital/production est bas, cela peut aussi tenir à des circonstances particulièrement favorables, telles que l'existence d'une capacité de production inemployée, résultant peut-être de programmes d'investissements antérieurs. Néanmoins, sur une longue période, par exemple sur dix ans et certainement sur vingt ans, un faible rapport capital/production est l'indice soit de conditions favorables au progrès de l'économie, soit d'une bonne gestion, soit peut-être simplement un indice de chance (par exemple, des prix élevés pour les produits d'exportation).

42. Néanmoins, un rapport capital/production plausible fournit un premier critère pour juger de la valeur pratique des objectifs d'investissement. Lorsque le rapport capital/production est bas, 1:1 ou même 1 1/2:1, on a des raisons d'examiner avec grand soin et scepticisme les estimations relatives aux besoins d'investissement. Lorsque le rapport capital/production atteint 5:1 ou 6:1, il y a lieu de rechercher des méthodes de développement moins onéreuses et permettant une utilisation plus productive du capital.

2,4 : 1
Dans le plan quinquennal de l'Ethiopie, le rapport entre l'augmentation de revenu envisagée et l'investissement envisagé n'est pas explicitement indiqué, mais, d'après les chiffres donnés, on peut admettre qu'il est de ~~2:4~~. C'est là un rapport normal qui, s'il était réalisé, indiquerait une bonne utilisation du capital.

43. Dans bien des cas, cependant, les besoins de capital à satisfaire pour obtenir une augmentation donnée de la production ne sont pas véritablement calculés, mais découlent d'un rapport capital/production préétabli. En d'autres termes, on emploie le procédé inverse : au lieu de calculer le rapport capital-production à partir des besoins d'investissement, on calcule les besoins d'investissement à partir d'un certain rapport capital/production.

Par exemple, le plan quinquennal de développement industriel de l'Egypte estime les besoins d'investissement en se fondant sur un rapport capital/production préétabli. "Il ressort de l'examen actuel des programmes industriels que le rapport entre le revenu provenant de l'activité industrielle et le capital investi est en moyenne de 3:1. L'accroissement de revenu attendu de l'industrie (84 millions de L.E.) exige de nouveaux investissements d'environ 255 millions de L.E." 8/

8/ Op. cit. p. 173

44. . . Pour fixer ce rapport capital/production, on peut utiliser soit l'expérience acquise par des pays où existent des conditions analogues, soit une méthode empirique (on admet souvent un rapport 3:1 ou 4:1^{9/}); c'est aussi parfois une question de jugement général. Un tel procédé n'est jamais sans danger. Les rapports capital/production sont toujours à long terme assez stables dans les pays développés, mais cela ne permet pas d'admettre qu'ils seront les mêmes en courte période dans des pays peu développés. En particulier, ces rapports ne tiennent pas compte des variations de la répartition des investissements entre les secteurs où le facteur capital joue un rôle plus ou moins grand, ni de la mesure variable dans laquelle il est possible d'augmenter la production sans investissement. De plus, les rapports capital/production en pays africain subissent l'effet des variations considérables intervenant dans les prix relatifs du "capital" et de la "production" suivant les pays. Les biens de capital étant presque tous importés et la production consistant surtout en matières premières, denrées alimentaires et biens de consommation manufacturés, les rapports capital/production sont profondément affectés par les droits de douane et la politique générale d'importation et par la part respective que peuvent représenter dans la production les marchandises chères et les marchandises à bas prix. Enfin, comme on l'a dit plus haut, l'estimation de l'accroissement du produit intérieur peut varier suivant la méthode appliquée au secteur de subsistance.

^{9/} Arthur Lewis estime "au jugé" ce rapport à 4:1. Theory of Economic Growth, p. 397.

Un rapport global capital/production postulé d'après l'expérience d'autres pays ne saurait donc remplacer de véritables estimations des besoins d'investissement. Mais, lorsque ces estimations ne sont pas possibles, on peut utiliser, dans certains cas, une estimation fondée sur des rapports capital/production par secteur provenant de pays où les conditions sont comparables.

45. Lorsqu'on a obtenu une estimation des besoins d'investissement, on peut en déduire une estimation des ressources disponibles pour la consommation. La consommation est égale à la différence entre la production et l'investissement, augmentée le cas échéant de l'excédent d'importations. Ce dernier facteur attire immédiatement l'attention sur les objectifs relatifs à la balance des paiements. Les besoins totaux d'importations découlent de l'accroissement de consommation envisagé et des besoins d'investissement envisagés, compte tenu de toutes mesures de remplacement des importations, d'imposition, de contrôle, etc. qui peuvent être prévues dans le programme de développement.

46. Les exportations totales dépendent de la situation prévue sur les marchés mondiaux pour les produits intéressés et de l'action probable des pays concurrents, compte tenu des mesures visant spécialement à encourager ou à décourager les exportations qui peuvent être envisagées dans le programme. L'accroissement du revenu et des besoins d'investissement peut également avoir pour effet de détourner des ressources de la production destinée à l'exportation vers d'autres emplois sur le marché

intérieur; c'est là un facteur à retenir si l'on veut fixer des objectifs réalistes, mais qui souvent est négligé.

47. Il va sans dire que lorsqu'on fait figurer un excédent d'importations dans les objectifs généraux, il faut avoir une idée de la manière dont cet excédent d'importations pourra être financé. Si l'excédent d'importations ne peut être financé, il faut modifier le programme ou prendre des mesures pour éviter cet excédent. Sinon, le programme ne représentera plus qu' "un simple espoir"^{10/}. Certains pays envisagent avec optimisme un excédent d'importations sans même pouvoir immédiatement compter sur des moyens de le financer, dans l'espoir que le reste du monde ne laissera pas le programme de développement aller à l'échec faute des ressources nécessaires en devises étrangères. C'est là toutefois une hypothèse bien hasardeuse. Tout programme de développement fondé sur une telle hypothèse ne peut être qu'assez aléatoire.

48. Lorsqu'un programme de développement fixe des objectifs généraux pour le revenu national, la consommation, l'investissement (public et privé), les exportations et les importations, le mieux est de présenter ces objectifs sous la forme d'un système de comptabilité nationale au moins élémentaire. De cette manière, on peut vérifier que les différents objectifs (par exemple le rapport souhaité entre l'accroissement du revenu et l'accroissement des importations, le taux d'investissement prévu, la mesure dans laquelle les revenus supplémentaires seront vraisemblablement

^{10/} A. Lewis, Theory of Economic Growth, p. 389.

réinvestis, etc.) sont compatibles entre eux.^{11/}

49. Dans un programme de développement portant par exemple sur cinq ans, les objectifs généraux peuvent être fixés soit pour l'ensemble de la période de cinq ans soit par tranche annuelle. Dans les économies où les ressources varient fortement à cause des fluctuations des prix des produits d'exportation, il ne faut pas attacher une trop grande importance aux objectifs annuels, particulièrement en ce qui concerne les exportations et les importations, mais aussi en ce qui concerne l'investissement et le revenu national.

50. Il vaut peut-être mieux considérer les objectifs annuels fixés pour de tels agrégats nationaux comme de simples spéculations, et l'intérêt de leur publication est assez douteux. On dit parfois que ces objectifs annuels sont des repères nécessaires pour déterminer si l'exécution du plan avance de façon satisfaisante. Or, c'est là quelque chose que l'on peut faire aussi bien sans doute en fixant un objectif général : réaliser, par exemple, au cours des deux premières années du plan un tiers de l'accroissement du revenu national, au cours des trois premières années du plan la moitié de l'accroissement, etc. Les doutes exprimés au sujet de l'intérêt de publier des objectifs annuels d'ensemble ne se justifient

^{11/} De cette manière, on peut également vérifier s'il y a compatibilité entre l'ensemble du programme de développement et la somme des ressources disponibles. Cette question est traitée en détail à la section d) sous la rubrique "Bilans et critères du possible".

pas cependant dans le cas des investissements publics. En ce qui concerne ces investissements, qui, par leur nature, seront connus de façon beaucoup plus détaillée des personnes chargées d'établir le programme et qui seront soumis chaque année à la procédure budgétaire, il semble essentiel que le programme de développement prévoie l'établissement et la publication d'une projection annuelle ou d'un objectif annuel.

51. Presque tous les programmes de développement qui fixent des objectifs généraux pour l'accroissement du revenu national et de l'investissement total prévoient pour le réinvestissement des revenus supplémentaires ("taux d'investissement marginal"), un taux plus élevé que le taux d'investissement précédent. Cela correspond à l'un des principes de la politique de développement, à savoir que si le niveau des revenus est faible, il est difficile d'épargner ou d'augmenter l'épargne; mais à mesure que les revenus augmentent, par exemple grâce à une productivité accrue, il devrait être possible de réinvestir une plus grande partie des revenus dans le capital productif du pays. Il faut bien admettre que "prévoir" un taux d'investissement marginal plus élevé peut paraître satisfaisant sur le papier, mais n'a aucune signification si l'on ne prend pas en même temps des mesures appropriées qui permettront d'élever effectivement ce taux. Le désir d'atteindre un taux d'investissement marginal plus élevé peut également influencer sur la répartition des investissements entre les différentes formes et les différents secteurs, puisque les revenus provenant de différentes formes d'investissement ne peuvent pas se réinvestir dans une égale mesure.

Ainsi, dans le plan de développement éthiopien, bien qu'on ne fixe aucun "objectif" précis en ce qui concerne le taux d'investissement marginal, on admet implicitement ceci : alors que le taux d'investissement moyen était de 6,7 pour 100 en 1957, le taux d'investissement marginal atteindra jusqu'à 24-25 pour 100, c'est-à-dire qu'un quart du revenu servira à accroître les investissements. Ces chiffres se rapportent à l'investissement net, y compris l'accroissement des stocks.

52. Lorsqu'on fixe des objectifs d'investissement, il importe de préciser s'ils valent pour l'investissement net, à savoir pour l'augmentation du capital total, ou pour l'investissement brut, qui comprend également l'entretien et le remplacement du capital existant. Il convient également d'indiquer si les chiffres comprennent l'accroissement indispensable des stocks. Il arrive que les programmes de développement ne tiennent pas compte du fait que l'augmentation des revenus et le développement de l'économie monétaire obligent à constituer de plus gros stocks, ce qui peut absorber d'importantes ressources. Ces deux notions, investissement net et investissement brut, sont utiles, mais il importe de les distinguer.

53. Enfin, au nombre des objectifs généraux, nous trouvons les objectifs d'emploi. On obtient parfois les estimations du revenu national en considérant d'abord l'accroissement envisagé de la population en âge de travailler, ensuite le taux de réinscription probable du chômage ou du sous-emploi et, enfin, une estimation de l'accroissement de la productivité par habitant ou par travailleur fondée sur les tendances antérieures ou sur une projection de l'effet des mesures et politiques proposées. ^{12/}

^{12/} Au Japon, par exemple, la programmation du développement se fait par une méthode de ce genre.

54. L'examen des tendances de l'emploi permet également de fixer des objectifs sectoriels. Les objectifs d'emploi indiquent souvent les modifications envisagées dans la répartition de l'emploi entre l'agriculture et les autres secteurs, en particulier l'industrie. A mesure que le développement progresse, il est normal que la proportion de la population employée dans l'agriculture passe d'un pourcentage qui peut atteindre jusqu'à 90 pour 100 à un pourcentage qui finalement ne dépasse pas 10 pour 100. Sous certaines réserves, la rapidité du développement économique peut être mesurée d'après le rythme auquel diminue la part de l'agriculture dans l'emploi total. Comme la population ne cesse d'augmenter, les effectifs employés dans l'agriculture continueront normalement d'augmenter, du moins dans les pays sous-développés.^{13/} Un programme de développement qui prévoirait le maintien absolu des effectifs employés dans l'agriculture, la totalité de l'accroissement de la population étant affectée à des emplois non agricoles, serait un programme de développement extrêmement ambitieux; il ne pourrait être réalisé que si le taux d'investissement était extrêmement élevé et le rythme d'accroissement de la productivité agricole extrêmement rapide.^{14/}

^{13/} Dans les pays développés, où la population s'accroît plus lentement et où la productivité agricole augmente rapidement, les effectifs employés dans l'agriculture ont tendance à décroître même en nombre absolu.

^{14/} Sur les moyens d'obtenir les objectifs de productivité et les objectifs d'investissement à partir des objectifs d'emploi, voir H.W. Singer, The Mechanic of Economic Development, Indian Economic Review 1952. Voir également The Economics of Underdevelopment, Oxford University Press 1958, p. 331-399.

2. Objectifs sectoriels

55. Outre les objectifs d'ensemble, les programmes de développement prévoient généralement des objectifs précis pour les principaux secteurs de l'activité économique.

Par exemple, le plan quinquennal de l'Ethiopie subdivise les objectifs d'investissement total en objectifs distincts pour les secteurs suivants: agriculture, sylviculture, industries extractives, électricité, industries manufacturières, construction, transports et communications, commerce, tourisme, logement, santé, éducation, administration, développement communautaire et investissements en nature des agriculteurs. L'accroissement et la composition du revenu national sont indiqués séparément pour l'agriculture et la sylviculture, les industries extractives, les industries manufacturières, l'électricité, l'artisanat, la construction, les transports et communications, le commerce, les services et l'ensemble des autres branches d'activité. Les objectifs d'exportation sont indiqués séparément pour les principaux produits, à savoir café, céréales et produits dérivés, graines oléagineuses et produits dérivés, légumineuses, cuirs, peaux, bétail sur pied, khat, tous autres produits. Dans les autres programmes, hormis des différences de détail, les secteurs considérés sont sensiblement les mêmes.

Le Plan quinquennal d'industrialisation de l'Egypte distingue quatre grands secteurs: industries manufacturières, industries extractives, industrie pétrolière, enseignement de la productivité et formation professionnelle. Les objectifs d'investissement sont indiqués séparément pour chaque secteur ainsi que pour chacun des travaux prévus dans ces secteurs. ^{15/}

56. Dans les pays où des plans de développement ont déjà été exécutés, les nouveaux plans peuvent mettre en lumière les changements intervenus dans les priorités par des comparaisons avec les dépenses par secteurs prévues dans les plans antérieurs.

^{15/} Op. Cit. p. 173 et sq.

Le deuxième plan de développement du Ghana donne une comparaison par secteur des dépenses prévues par le premier plan et le plan de consolidation, ainsi que par le deuxième plan de développement. Cette présentation permet de se rendre clairement compte des changements d'orientation et de priorité. Par rapport au premier plan et au plan de consolidation, le deuxième plan consacre une part plus importante des dépenses totales à l'agriculture et aux ressources naturelles, à l'industrie et au commerce, à l'administration locale et régionale ainsi qu'à la santé, à l'hygiène et à l'approvisionnement en eau. Il réduit la part relative des transports, de l'enseignement et des programmes divers. Le fait que l'on met l'accent sur les investissements directs dans l'agriculture et l'industrie plutôt que sur les transports, illustre le passage de la "construction de l'infrastructure" à l'accroissement direct de la production, trait caractéristique du deuxième plan de développement du Ghana.

57. Les rapports existant entre les objectifs d'ensemble et les objectifs sectoriels peuvent être de deux sortes: ou bien l'on fait découler les objectifs sectoriels des objectifs d'ensemble (c'est ce que l'on pourrait appeler la "méthode globale"); ou bien l'on détermine les objectifs d'ensemble à partir des objectifs sectoriels (c'est la "méthode sectorielle"). Le passage de la méthode sectorielle à la méthode globale apparaît nettement dans la déclaration suivante, relative aux territoires africains dépendant du Royaume-Uni:

"Il faut bien dire que la plupart des premiers projets de Plans de développement n'étaient guère qu'une série d'estimations établies par les départements et gonflées dans l'espoir d'une aide extra-territoriale. Tels qu'ils furent finalement approuvés, les plans étaient le résultat d'un effort tenté en commun - probablement le premier - pour évaluer les perspectives et les possibilités de chaque territoire et pour déterminer la meilleure répartition possible des ressources disponibles aux fins du développement"^{16/}

^{16/} Lord Hailey, An African Survey, Revised 1956, Oxford, p. 1336-1337.

58. La "méthode globale" est théoriquement supérieure, mais elle suppose une masse considérable de renseignements ou d'hypothèses. Une fois qu'on a déterminé que le revenu global par habitant peut être augmenté de T pour 100 au cours de la période sur laquelle porte le programme de développement, que cette augmentation représentera un accroissement de X pour 100 de la consommation et de Y pour 100 des investissements et qu'elle sera accompagnée d'une augmentation de Z pour 100 des importations, la répartition du volume accru des biens entre les secteurs de l'agriculture, de l'industrie, des transports, de l'énergie, etc., ne peut alors être déterminée qu'en mesurant ou en estimant:

- a) L'élasticité de la demande en fonction du revenu, c'est-à-dire la manière dont l'augmentation prévue du revenu global se traduira par une demande de biens terminaux de différentes catégories. Les variations de la demande de différentes catégories de biens terminaux peuvent évidemment être influencées par des mesures, telles que l'imposition, prévues dans le programme de développement. Il faudra également savoir quelque chose de la répartition des revenus supplémentaires, puisque les différents groupes de la population, selon leur revenu et leur condition sociale, auront des caractéristiques de consommation différentes.

- b) Les rapports entrées-sorties, c'est-à-dire les rapports exprimant les quantités de matières premières et de produits intermédiaires qui sont nécessaires pour produire le volume global de produits qui permettra de satisfaire la demande, compte tenu de l'augmentation envisagée du revenu.
- c) Le coût de production tant des matières premières que des biens terminaux, puisque la demande pour les unes comme pour les autres dépendra non seulement des revenus, mais aussi des prix. L'intérêt qu'il y a à importer ou à produire sur place certains articles dépend également des coûts relatifs.

59. On se sera déjà rendu compte que pour définir les objectifs sectoriels par déduction, il faut avoir une connaissance assez complète de la "carte économique", et connaître notamment l'élasticité de la demande en fonction du revenu et en fonction des prix, les aspects technologiques de la production et la structure des coûts dans les différentes branches d'activité. Sans doute disposera-t-on de renseignements partiels qui pourront servir de guide tels que les résultats des études budgétaires, des recensements industriels, des essais effectués dans les stations expérimentales d'agriculture, etc., mais il n'est guère probable que l'on puisse, aux premiers stades de l'établissement des programmes de développement, appliquer pleinement la "méthode globale" de programmation au sens véritablement scientifique.

60. En pratique, c'est donc plutôt la méthode inverse que l'on adoptera. Ce ne sont pas les objectifs d'ensemble qui serviront de base pour déterminer les objectifs sectoriels, mais les objectifs sectoriels qui serviront à définir les objectifs d'ensemble. Ces derniers auront donc principalement pour objet de permettre de déterminer les possibilités de réalisation de tout le programme et de fixer les grandes lignes de la politique du gouvernement en matière fiscale, monétaire, commerciale et dans d'autres domaines.

61. Ainsi, en pratique, la programmation du développement commence souvent au niveau du secteur: que peut-on faire dans le domaine de l'agriculture, de l'industrie, des transports, etc.? Cette façon de procéder permet d'ailleurs de profiter le cas échéant de la planification préliminaire effectuée dans chaque département ministériel. Cependant, l'un des éléments essentiels du processus de programmation du développement est que le programme d'ensemble ne doit pas être simplement la somme des programmes et des objectifs sectoriels de chacun des départements. Il serait mauvais qu'il en soit ainsi pour différentes raisons:

- a) Les différents départements établiraient leurs programmes sectoriels avec plus ou moins de vigueur et il en résulterait un "manque d'équilibre".
- b) Les différents départements feraient reposer leurs programmes sectoriels sur des hypothèses différentes. Par exemple, un département supposera qu'il n'y aura pas de goulot d'étranglement

en ce qui concerne les ressources en devises étrangères et que le pays pourra librement importer alors qu'un autre département partira de l'hypothèse que les devises seront rares. Il est clair qu'en ajoutant l'un à l'autre deux éléments aussi hétérogènes, on ne pourra pas obtenir un bon programme.

- c) Seul le hasard pourrait faire que la somme des différents programmes corresponde aux ressources disponibles. Le programme ainsi obtenu laissera peut-être des ressources inutilisées; plus vraisemblablement il dépassera les moyens du pays et entraînera soit des pertes, soit l'inflation, ou plus vraisemblablement encore il provoquera des pénuries intolérables en ce qui concerne certaines ressources rares, tout en laissant d'autres ressources inutilisées.
- d) S'ils sont simplement ajoutés l'un à l'autre, les programmes sectoriels ne seront pas véritablement liés entre eux. Par exemple, le programme de constructions routières ne fournira pas les routes nécessaires pour transporter au marché les produits supplémentaires fournis par le programme agricole; ou bien les routes seront construites là où il n'y en a pas besoin, ou elles ne seront pas du type qui convient.

62. Il ressort de ce qui précède que si la "méthode globale" pure présuppose une connaissance de la "carte économique" plus approfondie que celle que les pays peu développés - ou même la plupart des autres pays - peuvent posséder, la "méthode sectorielle" pure entraîne évidemment un gaspillage et a besoin d'être modifiée. En pratique, il y aura donc nécessairement interdépendance des objectifs sectoriels et des objectifs d'ensemble. La programmation du développement est essentiellement un procédé d'ajustement mutuel, dans un sens et dans l'autre, entre les objectifs sectoriels et les objectifs d'ensemble. Cette démarche "empirique" est caractéristique de la programmation du développement; elle se traduit sur le plan administratif par de fréquents échanges entre les responsables de secteurs particuliers dans les différents départements ministériels et les personnes chargées du "tableau d'ensemble". Lorsqu'il n'y a pas de contacts constants entre le service central et les départements, il ne peut y avoir de bon programme de développement: de même, le programme ne saurait être un bon programme si l'on n'est pas prêt à se faire constamment de part et d'autre des concessions mutuelles 17/.

17/ Ce mode d'ajustement empirique, "par tâtonnements", des objectifs sectoriels sur les objectifs d'ensemble et vice-versa est très semblable en principe à la méthode "simplex" dans la programmation linéaire et rappelle beaucoup la théorie des jeux, ce qui a suscité chez ceux qui s'occupent de programmation du développement un assez vif intérêt pour ces méthodes mathématiques plus compliquées. Il ne semble pas cependant que ces méthodes puissent trouver immédiatement application dans les pays d'Afrique et l'on n'envisage pas qu'elles puissent être étudiées au cours de la réunion. Il n'en est donc pas question dans le présent mémoire.

63. Il importe de ne jamais perdre de vue la différence qui existe entre les objectifs du secteur public et les objectifs du secteur privé. Les premiers relèvent directement du gouvernement et doivent avoir en conséquence le caractère d'engagements fermes sous réserve seulement des révisions normales du programme de développement ^{18/}. Les objectifs du secteur privé représentent seulement ce que les gouvernements attendent, souhaitent ou essaient de réaliser comme suite aux politiques économiques qu'ils appliquent. Ils constituent les hypothèses sur lesquelles le gouvernement se fonde pour élaborer le programme de dépenses publiques et pour arrêter les autres mesures et politiques prévues dans le programme de développement. Mais ils ne peuvent être fixés aussi fermement que les objectifs du secteur public, car le gouvernement n'est jamais certain de l'effet que produiront les mesures qu'il prend soit pour encourager, soit pour décourager tel ou tel comportement et la réalisation des objectifs du secteur privé dépendra de la réaction des individus et des entreprises. En outre, dans la mesure où les individus ou les entreprises intéressés sont des investisseurs étrangers, il n'est pas facile pour le gouvernement d'influer sur leurs réactions. Pour ces différentes raisons, les objectifs du secteur privé ne peuvent pas être énoncés avec la même fermeté que les objectifs du secteur public.

Ainsi, le deuxième plan de développement du Ghana, tout en fixant un objectif global de 600 usines nouvelles pour la période de cinq ans, ne prévoit pas un calendrier détaillé pour chacune de ces usines et ne contient pas de carte indiquant l'emplacement de

18/ Voir plus loin, section E.

chacune d'elles. En expliquant pourquoi ils ne sont pas entrés dans ces détails quantitatifs, les auteurs du plan déclarent que "l'industrialisation n'est pas un exercice militaire, mais une activité commerciale pour laquelle les responsables doivent pouvoir disposer d'une latitude suffisante pour négocier et pour résoudre les problèmes nouveaux à mesure qu'ils se posent"(page 22). Cela montre les limitations d'objectifs détaillés formulés en termes quantitatifs.

64. Parmi les secteurs publics, ceux dont le caractère social est le plus marqué, par exemple les secteurs de la santé et de l'éducation, appartiennent à une catégorie distincte. Un certain nombre d'enquêtes effectuées récemment dans des pays plus développés ont permis de conclure que, dans la presque totalité des cas, l'accroissement de la productivité par heure de travail n'est imputable que pour une faible part à l'augmentation de capital et de ressources naturelles par travailleur; il est dû pour l'essentiel à une augmentation de la production par rapport au capital et aux ressources naturelles utilisés ainsi que par rapport à la main d'oeuvre employée. Cela fait nettement ressortir l'importance des "investissements humains" comme facteurs de l'accroissement de la production. Mais le rapport entre les dépenses afférentes à la santé et à l'éducation d'une part et le rendement qu'on en obtient d'autre part est différent du rapport existant par exemple entre briques et bâtiments. En premier lieu, une meilleure santé et une meilleure éducation sont en eux-mêmes des objectifs de développement souhaitables même si la production n'y gagne rien; il n'en va pas de même avec les briques. Deuxièmement, le rapport entre la santé et l'éducation d'une part, la production d'autre part, est généralement plus lointain et

imprévisible que le rapport entre briques et bâtiments. Troisièmement, ce rapport n'a rien de technologique; il relève de l'analyse économique et sociale au sens le plus général; il n'existe pas de tableau entrées-sorties qui permette de définir ce rapport et l'expérience acquise ailleurs n'est pas d'un grand secours. Quatrièmement, il n'y a généralement pas sur le marché une demande pouvant servir de guide pour mesurer le volume des services d'éducation et de santé nécessaires, comme c'est le cas pour les bâtiments. Pour toutes ces raisons, les objectifs relatifs aux dépenses afférentes à la santé et à l'éducation sont normalement traités comme des "objectifs autonomes", c'est-à-dire des objectifs qui sont fixés sans guère tenir compte des objectifs d'ensemble ou des objectifs sectoriels mais plutôt d'après ce que le pays "peut faire", ou ce dont il "a besoin". Ce sont surtout les pourcentages soit du revenu national total, soit des dépenses publiques totales, consacrés aux différents types de programmes relatifs à la santé et à l'éducation qui peuvent servir de guide .

3. Objectifs particuliers

65. Les besoins plus proprement "sociaux" liés à certains projets déterminés - logement des travailleurs et des cadres, écoles, hôpitaux, etc. - sont beaucoup plus faciles à calculer que le total de la dépense sociale et s'intègrent dans les coûts réels des projets. L'expérience a prouvé qu'un projet peut échouer aussi bien faute de mesures et de stimulants sociaux appropriés que pour des raisons techniques ou économiques.

Cela est particulièrement vrai des projets importants qui visent à mettre en valeur une région jusqu'alors inhabitée ou peu peuplée. En pareil cas, la distinction entre l'infrastructure "sociale" et les installations "économiques" requises peut devenir assez mince, mais ces deux catégories de besoins peuvent, l'une et l'autre, en tant qu'éléments à mettre en oeuvre pour obtenir certaines augmentations de la production, s'exprimer à peu près au même titre en termes quantitatifs.

66. Au-dessous des objectifs sectoriels, il peut y avoir des objectifs de production pour les produits les plus importants tels que les principales espèces de céréales, les principaux articles d'exportation, les principales marchandises industrielles telles que le coton, les textiles, les chaussures, le ciment, etc. Les opinions sont partagées sur la question de savoir si des objectifs de production particuliers sont utiles notamment pour le secteur privé. Dans le cas du Sierra-Leone par exemple, on a fait observer que, dans le plan de développement de ce territoire publié en 1949, des objectifs de production étaient fixés pour les noix palmistes, l'huile de palme, les noix de cola, le piassava, le gingembre, le cacao, le café, les graines de sésame et les arachides; en ce qui concerne le café, l'objectif a été largement dépassé, tandis qu'en ce qui concerne les autres produits les objectifs n'ont pas été atteints ou n'ont pas été

19/ L'étude la plus connue est celle d'Arthur Lewis et Alison Martin: Patterns of Public Revenue and Expenditure, Manchester School, septembre 1956. Arthur Lewis a également recommandé comme règle empirique de consacrer 0,75 à 1 pour 100 du revenu national à la recherche et à la vulgarisation agricole (Theory of Economic Growth, p. 188); et 1 à 2 pour 100 au développement communautaire (Ibid., p. 395).

maintenus. On a cité ce cas pour montrer "qu'il est dangereux de fixer des objectifs de production et d'exportation dans une économie mouvante. En outre, la fixation d'objectifs tend à introduire dans la planification une certaine rigidité qui peut entraver les forces vives du développement naturel de l'économie.^{20/} En revanche, d'autres estiment que la fixation d'objectifs de production détaillée est nécessaire pour servir de guide aux investisseurs privés, pour expliquer la nature des investissements et autres actes du gouvernement et pour donner une signification concrète aux objectifs plus généraux. Les participants à la réunion jugeront peut-être utile d'examiner s'il est opportun ou non de fixer des objectifs de production particuliers.

67. Ces objectifs peuvent être énoncés sous différentes formes. La plus simple est l'expression en unités physiques de produits: tonnes de céréales ou de ciment, mètres carrés de toile de coton, nombre de paires de chaussures, nombre de kilomètres de nouvelles routes, nombre de techniciens à former, etc. Ils peuvent également être énoncés en unités physiques de facteurs: surface à consacrer à certaines cultures, quantité d'eau à fournir aux exploitations agricoles, nombre de personnes à employer dans certaines professions, etc. Lorsque les objectifs sont exprimés en unités de facteurs, le résultat final dépendra évidemment de la productivité: rendement des terres à l'hectare, utilisation de l'eau fournie, productivité des personnes employées, etc. Lorsque

^{20/} Prof. D.T. Jack, Economic Survey of Sierra Leone, p. 73

la production finale dépend de conditions atmosphériques imprévisibles, comme c'est le cas par exemple pour la culture sèche, il peut être préférable d'exprimer les objectifs en unités de facteurs plutôt qu'en unités de produits, puisque la production dépend de conditions qui échappent à tout contrôle. Pour ce qui est de l'agriculture, les objectifs de production sont souvent fixés en partant de l'hypothèse que les conditions atmosphériques seront normales; ils comportent donc une certaine marge d'erreur. Enfin, les objectifs peuvent être énoncés en unités de valeur : valeur de la production (X millions de livres de chaussures ou de textiles) ou valeur des facteurs de production (X millions de livres d'investissements à consacrer à la production de chaussures ou de textiles). Lorsque les objectifs sont exprimés en unités de valeur, ils reposent sur certaines hypothèses concernant les prix; ces objectifs peuvent être faussés ou n'être atteints qu'en apparence par suite de l'évolution ultérieure des prix. Il importe donc d'exprimer ces objectifs ainsi que les réalisations correspondantes en "prix constants". De même, les objectifs initiaux d'investissement ou de dépense peuvent se trouver modifiés en volume réel par suite de l'évolution ultérieure des prix. Lorsque la valeur nominale des recettes importe plus que le volume des marchandises vendues, comme ce peut être notamment le cas pour les recettes d'exportation, il est bon d'exprimer les objectifs en unités de valeur. Même dans ce cas cependant, la signification réelle d'un volume de recettes d'exportation donné peut changer si le prix des importations ou "les termes de l'échange" varient ultérieurement.

Le deuxième plan de développement du Ghana formule certains objectifs en termes quantitatifs: la production de cacao doit augmenter de 25 pour 100 au moins grâce aux pulvérisations à effectuer sur les cacaoyers (page 5), puis de 20 pour 100 encore grâce à l'emploi d'engrais (page 5); les exportations de bananes passeront de 70.000 à 4 millions de régimes par an (page 6); les rendements des cultures de céréales devront atteindre de 15 à 20 hundredweights par acre (page 8); le nombre des assistants agricoles sera porté de moins de 300 à 1.500 au moins (page 11); le nombre des élèves du Centre de formation agricole de Kwadaso passera de 50 à 300 par an (page 11); dans le domaine de la sylviculture, des coupes seront effectuées sur 825 milles carrés afin de favoriser la survivance et la croissance des arbres utiles qui n'ont pas encore atteint leur maturité, 12,5 milles carrés seront régénérés grâce à la plantation d'essences utiles entièrement nouvelles et 27,5 milles carrés seront enrichis grâce à la plantation d'essences utiles dans les forêts exploitées (page 13); les écoles secondaires pourront accueillir 10 pour 100 environ du nombre des élèves de chaque région qui rempliraient les conditions d'admission (page 37); le nombre des élèves de première année des écoles secondaires passera ainsi de 2.000 en 1963 à 5.660 en 1965 et le plan indique en détail par quels moyens (agrandissements, réinstallation et construction de nouvelles écoles) ce surcroît d'élèves pourra être absorbé (page 38); le nombre des infirmières formées chaque année passera de 268 à 370 en 1964 et celui des sages-femmes de 90 à 250 (page 48). Tous ces chiffres sont des exemples d'objectifs formulés en termes quantitatifs dans divers secteurs.

68. Si l'on se mettait d'accord dans une certaine mesure sur le meilleur moyen de présenter les objectifs, il pourrait en résulter une amélioration de la comparabilité internationale des différents programmes de développement. C'est là une question que les participants à la réunion jugeront peut-être utile d'étudier.

4. Objectifs régionaux

69. Il peut être nécessaire, dans bien des cas, de fixer des objectifs particuliers pour certains districts ou certaines zones géographiques du pays ou du territoire. En effet, bon nombre de projets portant, par exemple,

sur des installations hydro-électriques, l'exploitation de mines ou le développement de certaines cultures ne peuvent être mis en oeuvre qu'en des lieux déterminés. Cette nécessité peut imposer à son tour l'emplacement où doivent être réalisés des investissements complémentaires. Enfin, des raisons de caractère économique font souvent que la productivité de certains investissements varie d'une zone à l'autre. Cette remarque est valable non seulement dans le cas d'investissements particuliers dans un endroit donné, mais aussi pour des catégories entières d'investissements ou même pour l'ensemble des investissements dans une zone assez étendue. C'est ainsi que les investissements industriels tendront à être plus productifs s'ils sont effectués dans une zone bénéficiant déjà d'un certain développement plutôt que dans un territoire vierge où l'infrastructure est très réduite ou même inexistante; de même, les investissements sont d'un meilleur rapport dans une zone où la population dispose d'un certain pouvoir d'achat que dans une région éloignée des marchés. Il est donc légitime qu'un programme de développement contienne des indications qui orientent les investissements vers les lieux où ils seront le plus productifs.

70. D'autre part, les programmes relatifs aux transports, élément important de tout plan de développement, ne peuvent se fonder que sur une connaissance exacte et précise de la répartition géographique de l'activité économique, actuelle et future. C'est là une raison de plus pour décomposer par régions le programme d'ensemble.

71. Enfin, un gouvernement peut avoir des raisons de caractère politique et social pour développer une zone arriérée. Il tient, en pareil cas, à faire un effort particulier en faveur d'une région en dirigeant vers celle-ci des investissements qui se seraient normalement orientés vers des rendements plus prometteurs. Du point de vue économique, le gouvernement doit alors faire son choix : ou rechercher des rendements plus élevés à court terme, ou établir le progrès économique de l'ensemble du pays sur une base plus large en vue d'une amélioration des perspectives à long terme.

C'est ainsi que la Tunisie^{21/}, par exemple, établit une distinction entre régions dans son programme de développement. D'une manière générale, le pays est divisé en deux parties: le Nord, qui comprend moins du tiers de la superficie totale, groupe 70 % de la population et est plus avancé que le reste du pays; le Centre et le Sud, où vit 30 % de la population. La plus grande partie des investissements tend automatiquement à s'orienter vers le Nord, où le rendement est plus élevé et plus immédiat. Le programme prévoit des mesures spéciales pour favoriser les progrès dans la région du centre et du sud afin de réaliser, pour l'ensemble du pays, une croissance mieux équilibrée.

72. Outre les arguments exposés ci-dessus, une autre raison pour décomposer par régions le programme de développement est l'utilité d'associer les collectivités locales à sa mise en oeuvre. D'une manière générale, il y a tout intérêt à se ménager le concours de groupes de population aussi larges que possible pour l'établissement et l'exécution d'un programme; il sera beaucoup plus facile d'y arriver si l'on peut transférer à l'échelon local les tâches d'élaboration et d'exécution^{22/}. Quoi qu'il en soit, l'analyse

^{21/} Voir le projet de développement méditerranéen de la FAO, Rome, 1959, pp. 141 et sq.

^{22/} Sur les avantages d'une décentralisation, voir Par. 146 et sq.

préalable à l'établissement d'un plan de développement ne doit pas porter seulement sur l'ensemble d'une économie, mais aussi prendre en considération ses diverses zones géographiques.

C. Structure de l'économie et orientation générale du développement

73. Nous avons déjà mentionné qu'il est utile de dresser, dans un programme de développement ou à l'occasion de sa présentation, un tableau de la structure générale de l'économie et de ses tendances du moment. Cela est particulièrement indiqué pour les pays qui en sont à leur premier programme de développement et, d'une manière générale, pour les Etats de constitution récente. Mais les autres pays ont eux aussi intérêt à présenter un tableau de leur économie où apparaissent les tendances générales des dernières années et celles qu'on prévoit dans le cadre du programme de développement; un tel tableau présente les avantages suivants:

a) Une description de la structure de l'économie, de préférence sous la forme d'une comptabilité nationale, mettra en évidence les ressources actuellement disponibles et leurs emplois; elle indiquera le revenu national secteur par secteur, le taux de l'épargne privée sous ses diverses formes, les recettes fiscales et les autres ressources budgétaires ainsi que leur affectation, le taux de la formation de capital public et privé sous ses diverses formes, les rentrées de devises et leur utilisation. Ces renseignements sont indispensables si l'on veut se faire une idée de l'ampleur et du sens véritables de l'effort de développement.

b) Une projection des tendances récentes, modifiée en fonction des changements que l'on peut prévoir, montre ce qui, probablement, se produirait sans nouveaux efforts de développement et sans intervention spéciale de l'Etat. Sur cette base on pourra juger si les objectifs visés sont judicieusement choisis et si les principes d'action et les mesures proposées semblent permettre de les réaliser.

c) La période choisie pour l'exécution d'un programme de développement n'est pas isolée dans le temps; elle s'insère dans un processus continu d'expansion économique ou tout au moins dans l'histoire économique du pays. Cela est vrai même d'un point de vue purement technique: au début de la période sur laquelle porte le programme de développement, on se trouvera devant certaines tâches inachevées de la période précédente - travaux à terminer, installations implantées mais qui attendent encore un investissement complémentaire ou ne sont pas encore entrées en service, problèmes économiques qui n'ont pas été résolus. A son tour, tout programme de développement, même s'il a été réalisé, laissera pour la période suivante des tâches à terminer, à nouveau sous la forme de travaux à finir et de nouveaux problèmes nés de la solution des anciens. Force est donc de concevoir un programme de développement comme l'aboutissement des réalisations d'hier et le fondement des projets de demain.

d) Un tableau qui indique dans leurs grandes lignes les changements que l'on compte apporter à l'économie par l'effet du programme de développement

aide à comprendre les buts et l'ordre de priorité du programme. Dans les pays d'Afrique, il faudra surtout mettre en évidence les rapports entre l'agriculture et le reste de l'économie et, au sein même du secteur agricole, les rapports entre la production de subsistance et la production d'économie monétaire.

Le plan quinquennal de l'Ethiopie donne une image assez détaillée des changements projetés dans ces deux domaines. On prévoit que de 1957 à 1961, la part de l'agriculture et de la sylviculture dans le revenu national total tombera de 75 pour 100 à 72 pour 100. On est arrivé à cette prévision en comptant que le revenu national tiré de l'agriculture et de la sylviculture n'augmentera que de 11 pour 100, contre 16 pour 100 d'accroissement pour le revenu national total et 84 pour 100 pour le revenu national tiré de l'industrie manufacturière et des autres branches de l'industrie. En revanche, le niveau de vie de la population rurale s'élèvera plus vite que celui du reste de la population 23/, en partie parce que le rapport numérique entre les effectifs employés dans l'agriculture et l'emploi dans les autres secteurs va se modifier, mais surtout parce que, selon les prévisions, la consommation absorbera 90 pour 100 de l'accroissement total des revenus agricoles et seulement 35 pour 100 de l'augmentation globale des revenus non agricoles. De plus, si l'on prévoit que le total des revenus agricoles augmentera plus lentement que l'ensemble du revenu national, on pense qu'il n'en sera pas de même pour la part des revenus agricoles que procurent les ventes au secteur monétaire de l'économie. Ainsi, l'objectif d'accroissement du revenu national serait de 16 pour 100 mais les échanges de produits devraient augmenter de 34 pour 100 environ. La part commercialisée de la production agricole globale augmentera, selon les prévisions, de plus d'un cinquième, passant de 18 à 22 pour 100. Ainsi, la transformation du caractère même de l'agriculture, qui sera axée de moins en moins sur la subsistance et de plus en plus orientée vers la vente, devrait contribuer au moins autant à l'augmentation de la production agricole destinée à la vente que l'accroissement de la production agricole dans son ensemble. Cette section du plan quinquennal de l'Ethiopie donne aussi une idée de la répartition des revenus agricoles entre les achats de biens, la rémunération des services, le paiement des impôts directs, les investissements ainsi que l'épargne et la thésaurisation. Quant on sait que les promoteurs du plan quinquennal s'appliquent à faire passer l'agriculture de la

23/ L'élévation moyenne du niveau de vie sera, toutefois, encore plus forte pour les personnes qui passeront d'un emploi agricole à un emploi industriel.

production de subsistance à la production pour le marché, on conçoit mieux pourquoi ils insistent tant sur l'investissement dans les transports. Et nous voyons plus clairement par quels moyens on compte le financer quand nous savons que 65 pour 100 du surcroît de revenus non agricoles devront être soustraits à la consommation. Quand nous apprenons qu'en Ethiopie le revenu par habitant dans les secteurs non agricoles est quatre fois plus élevé que dans l'agriculture, nous comprenons non seulement qu'il faut relever la productivité agricole, mais aussi quels avantages il y a à redistribuer l'emploi en orientant vers l'industrialisation une bonne partie de la main-d'oeuvre agricole. Nous n'avons choisi que quelques exemples dans le plan quinquennal de l'Ethiopie mais ils montrent bien l'intérêt que présente un tableau de la structure générale de l'économie.

74. Nous avons déjà dit que l'on peut soit insérer ce tableau de l'économie dans le programme de développement, soit le donner à part, à l'occasion de la présentation de ce programme. A cet égard, l'usage varie selon les pays et dépend dans une large mesure de leurs institutions et de leurs méthodes administratives. Certains pays complètent leur programme de développement en publiant tous les ans ou à d'autres intervalles réguliers une étude sur leur économie. Ailleurs, le discours dans lequel le premier ministre ou le président du Conseil du plan expose le programme de développement peut fournir l'occasion de présenter ce tableau. Dans d'autres pays encore, on pourra dresser ce tableau chaque année au moment où le ministre des finances présente le projet de budget. La façon de procéder paraît secondaire pourvu qu'on ne manque pas de présenter ce tableau et de le relier convenablement au programme de développement. Peut-être voudra-t-on voir, à la présente réunion, si une plus grande uniformité est souhaitable à cet égard.

D. Bilans et critères du possible

75. Le programme de développement doit répondre à toute une série de critères et le contrôle qui s'impose à cet égard est un des éléments essentiels de la programmation du développement. Selon la nature et l'exactitude des renseignements dont on dispose, ces vérifications pourront être plus ou moins détaillées et précises. Il reste à savoir s'il faudra mentionner ces vérifications dans le programme de développement tel qu'il sera publié. Dans certains cas, lorsque les renseignements sont sujets à caution, il sera peut-être bon que les calculs et les discussions nécessaires soient portés à la connaissance des seuls groupes de travail intéressés. Mais quiconque est chargé de préparer ou d'exécuter un programme de développement devra pouvoir se convaincre que le programme répond bien à tous les critères du possible.

1) Possibilité générale de réalisation

76. Le premier de ces critères est que le programme devra être réalisable dans son ensemble. Il ne faut pas qu'ajouté aux autres exigences de l'économie l'effort de développement requière plus de ressources qu'on n'en aura à sa disposition pendant la durée du programme. Pour s'en assurer on ne pourra guère se passer de certaines données au moins élémentaires sur le revenu national. Dans le cadre général de l'économie, les investissements de développement, publics et privés, disputeront les ressources du pays à la consommation privée, à la consommation de l'Etat (destinée à assurer le fonctionnement normal des services gouvernementaux, etc.), à toutes les

formes d'investissement qui ne servent pas au développement (érection de monuments publics, construction de somptueuses demeures privées, accaparement de marchandises ou thésaurisation d'or), aux exportations nécessaires pour payer des importations, à la reconstitution des réserves de devises, au remboursement des dettes, etc. Pour toutes ces opérations il faudra soit puiser dans la production courante, dans les importations ou dans les stocks intérieurs, soit se résoudre à un excédent d'importations qu'on devra à son tour couvrir par des investissements étrangers, une aide extérieure ou des prélèvements sur les réserves de devises. On voit que même pour une vérification élémentaire il faudra faire entrer en ligne de compte toute une série de facteurs économiques. Ces facteurs sont au surplus interdépendants et chaque changement de l'un entraîne un changement de tous les autres. La nature même de la programmation du développement oblige en fait à considérer ces facteurs comme les différentes parties d'un tout.

77. Pour nous exprimer en termes plus concrets, nous pouvons dire que, si à la première vérification le programme de développement paraît trop ambitieux par rapport au total des ressources disponibles, il faudra prendre une des mesures ci-après: restreindre la consommation privée, en favorisant l'épargne ou par des mesures fiscales; limiter la consommation ordinaire de l'Etat, peut-être en réduisant les dépenses militaires ou le nombre des fonctionnaires; comprimer les investissements publics ou privés qui ne servent pas au développement; puiser dans les réserves de devises ou attirer des investissements étrangers, ou encore, solliciter une aide extérieure. Toutes ces possibilités

devront être envisagées avant que l'on puisse dire si le programme de développement est réalisable dans son ensemble.

78. Lorsque, pour faire place au programme de développement, on doit rabattre ainsi certaines autres exigences, il convient de procéder avec discernement. Si l'on comprime les revenus privés par l'impôt, l'épargne privée et les investissements de développement privés risquent d'en souffrir, ou encore l'alourdissement des charges fiscales peut détourner les investissements étrangers. Il tombe sous le sens qu'on irait à l'encontre du but si sous prétexte de "favoriser le développement" on réduisait la consommation de l'Etat au point de mettre l'ordre public en péril ou d'affaiblir l'administration en général. De toute évidence, ceux qui auront à vérifier si le programme est réalisable devront être versés dans l'analyse économique et bien connaître la situation du pays.

79. Bien entendu, on ne devra pas tenir un programme de développement pour trop ambitieux simplement parce qu'il excède les ressources disponibles avant sa mise en oeuvre. Si le programme de développement prévoit des mesures efficaces pour accroître les ressources disponibles ou pour tirer parti de ressources précédemment inexploitées (par exemple, de la main-d'oeuvre en sous-emploi), ces ressources sont également "disponibles" pour ceux qui sont appelés à décider de l'ampleur à donner au programme de développement.

80. Les experts diffèrent d'ailleurs quant à l'opportunité de "forcer les ressources"^{24/}. Tous conviennent qu'un programme de développement beaucoup trop ambitieux risque de conduire à une dangereuse inflation et à une crise de devises et, au lieu de favoriser le progrès, le ralentirait plutôt. Mais un programme de développement qui va un peu au-delà des ressources disponibles dans l'immédiat peut fort bien, en renforçant la pression de la demande, inciter à augmenter ces ressources soit par accroissement de la production, soit par transfert de ressources d'abord destinées à la consommation, etc. Tous les experts admettent que cette possibilité d'augmenter la production en accroissant la pression de la demande est plus rare dans les pays sous-développés que dans les pays avancés où, en période de dépression surtout, il ne manque qu'une demande assez soutenue pour provoquer une offre en rapport. Tous conseillent la prudence devant un programme de développement qui dépasse les ressources immédiatement disponibles. Ce problème prend une singulière importance dans les pays dont les recettes d'exportation sont si instables que les ressources disponibles peuvent diminuer à l'improviste d'une année à l'autre, ce qui est le cas de nombreux pays africains.

^{24/} On trouvera un examen plus approfondi de cette question dans H.W. Singer, Deficit Financing of Public Capital Formation, Social and Economic Studies, University College of the West Indies, Jamaïque, septembre 1958. Communication présentée à la Conférence pour l'étude du développement économique des pays sous-développés, tenue à la Jamaïque en 1957.

Le montant total des dépenses prévues par le deuxième plan de développement du Ghana s'élève à 350 millions de livres ghanéennes. Le plan précise clairement que cela "exigera des capitaux plus importants que ceux dont nous disposons actuellement"^{25/}. Pour tenir compte des ressources disponibles, on a préparé avec soin un programme de développement plus restreint qui représente une dépense de 126 millions de livres ghanéennes et qui constitue "notre objectif immédiat et minimum"^{26/}. Le gouvernement précise qu'il "a l'intention de faire davantage et qu'il fera davantage" que ce programme minimum de 126 millions de livres ghanéennes.

81. Qu'advient-il si, d'après ce critère, un programme de développement se révèle irréalisable dans son ensemble, parce qu'il va au-delà des ressources disponibles? Il y a alors trois possibilités:

a) Augmenter les ressources par de nouvelles mesures, en créant des conditions plus favorables à la production nationale, aux investissements étrangers et à l'aide extérieure; mais il faut supposer qu'en règle générale on aura déjà fait auparavant le maximum pour accroître les ressources.

b) Ramener le programme de développement à des dimensions plus modestes. C'est chose délicate, car on sera tenté de réduire uniformément le programme sur toute la ligne, en retranchant par exemple 10 pour 100 des crédits de chaque département. Il peut arriver aussi que les compressions soient simplement le résultat d'une épreuve de force entre les différents départements ou reflètent le degré d'influence politique de chacun des ministres intéressés. Ainsi réduit, le programme de développement risque d'être moins équilibré et moins efficace qu'à l'origine. La seule chose à faire alors est de tout reprendre depuis le début et d'élaborer un programme de développement qui exige moins de ressources. Il faudra donc rechercher un nouveau "dosage" :

^{25/} Second Development Plan, Ghana, 1959-1964, Avant-propos du Premier Ministre, p. iii

^{26/} Ibid. p. iii

c'est ce que l'on appelle "procéder par tâtonnements". En pratique, toutefois, quand il y a peu de spécialistes capables d'élaborer un programme de développement, on est tenté de chercher un raccourci et de réduire uniformément le programme primitif. Mais ce n'est pas ainsi qu'on peut arriver à un bon programme de développement.

c) Si l'on ne peut pas établir un programme de développement entièrement nouveau et plus modeste qui exige moins de ressources, le mieux est peut-être de prolonger la durée d'exécution. Si un programme de développement conçu d'abord pour quatre ans dépasse par exemple de 20 pour 100 les ressources dont on disposera durant ces quatre années, on pourra sans doute le réaliser en cinq ans avec les ressources que l'on escompte. Si l'on adapte ainsi de façon réaliste sa durée d'exécution aux ressources disponibles, on pourra sans doute conserver le programme primitif. On y tiendra peut-être pour la simple raison qu'on le considère comme le meilleur possible, ou parce qu'il représente un dosage délicat et impossible à modifier d'exigences concurrentes, ou parce qu'on n'a pas assez de personnel ou de temps pour élaborer un nouveau programme en recommençant à zéro.

82. On ne peut évaluer les possibilités de réalisation en fonction des ressources globales ou des ressources en devises si l'on tient compte uniquement du programme de dépenses publiques. De toute évidence, les besoins en capitaux ou en devises étrangères afférents à l'exécution de projets publics ne constituent qu'un élément. Plus d'un plan de développement a échoué faute d'une évaluation correcte de l'importance des ressources ou des devises

exigées par le secteur privé. Il ne s'agit d'ailleurs pas non plus de se borner à prévoir les besoins du secteur privé; il s'agit bien plutôt de concevoir des mesures et des méthodes qui permettent à la demande du secteur privé d'atteindre le niveau souhaité, et, sur cette demande totale, de donner la priorité aux investissements privés les plus productifs et les plus utiles dans le cadre des objectifs du développement. C'est là un des aspects à la fois les plus importants et les plus délicats d'un programme de développement. Comment obtenir d'avance suffisamment de renseignements concernant les plans privés? En un sens, plus le programme de dépenses publiques a réussi à créer l'infrastructure ou les conditions préalables à une meilleure rentabilité des investissements privés, et plus il est à craindre que l'équilibre prévu des ressources totales ou des ressources en devises ne soit compromis par l'importance inattendue des demandes émanant du secteur privé. Cela, bien entendu, ne saurait être considéré comme un "échec" du plan de développement, puisque l'un de ses buts principaux est précisément de créer les conditions nécessaires au développement des investissements, mais cela exige une révision du programme, étant donné que la pression qui s'exerce sur les ressources totales ou sur les ressources en devises doit être allégée d'une manière ou d'une autre.

83. Il serait intéressant d'examiner à la présente réunion quels critères les pays d'Afrique appliquent en fait pour s'assurer qu'un programme est réalisable dans son ensemble, et de procéder à un échange de vues sur les méthodes éprouvées qui ont le mieux permis d'adapter les programmes aux ressources disponibles.

2) Critère des ressources en devises

84. Après s'être assuré qu'un programme est réalisable d'une façon générale, il faut le confronter à la balance des paiements du pays. Ce second critère - celui des ressources en devises - est intimement lié au premier. À strictement parler, un programme de développement ne peut jamais être excessif dans son ensemble si l'on dispose de ressources en devises illimitées (certains goulots d'étranglement pourraient cependant, en pratique, en restreindre l'ampleur). Si, d'autre part, le programme global de développement est trop ambitieux, c'est la balance des paiements qui s'en ressentira le plus. Le programme de développement renforcera la demande de produits importés et absorbera certaines ressources qui auraient pu alimenter les exportations; les prix vont augmenter, rendant les produits d'exportation plus onéreux et les importations relativement moins coûteuses. Tant que la balance des paiements résistera à cette pression, l'exécution du programme de développement pourra se poursuivre, car il sera encore possible d'endiguer la poussée inflationniste qu'il provoquera. Mais pour la plupart des pays et territoires d'Afrique, il ne saurait être question de ressources en devises illimitées. Il est vrai que certains pays ont accumulé des réserves de devises considérables qui peuvent en partie servir à financer le programme de développement, mais d'autres n'ont guère que les devises qu'ils tirent de leurs exportations et doivent satisfaire à de lourds engagements extérieurs. En pratique, l'état de la balance des paiements limite donc bien la portée des programmes de développement qu'on veut réaliser.

Les auteurs du deuxième plan de développement du Ghana tiennent le plus grand compte de la balance des paiements et des limitations qu'elle leur impose. C'est ainsi qu'ils déclarent que l'un des objectifs du plan est de diminuer le prix de revient des céréales locales, parce que les importations de blé "augmentent à un rythme alarmant, du point de vue de la balance des paiements" (page 8); la priorité accordée à l'élevage s'explique parce que "la consommation de viande et de lait s'accroît rapidement, au détriment de notre balance des paiements" (page 7); "il faut augmenter considérablement les exportations de produits agricoles pour pouvoir régler les lourdes importations d'outillage industriel et d'autres biens d'équipement prévues pour les dix ou vingt années à venir" (page 4); "les importations de biens de consommation se sont accrues fortement depuis quelques années au détriment de notre balance des paiements et elles continueront à augmenter si la production nationale ne se développe pas suffisamment" (page 16). Ces citations montrent bien que l'ordre de priorité adopté par le plan de développement du Ghana est étroitement lié aux pressions qui s'exercent sur la balance des paiements.

85. Le budget de devises - la "balance des paiements" - est un critère essentiel pour le lancement d'un programme de développement. Pour établir ce budget de devises, il faut faire entrer en ligne de compte les facteurs suivants:

a) L'état actuel de la balance des paiements et des réserves de devises. Si les réserves de devises du moment ne suffisent pas à assurer une certaine aisance ou s'il y a lieu de craindre, pour les prochaines années, une mévente des principaux articles d'exportation, il faudra se montrer particulièrement prudent. Au contraire, s'il y a d'amples réserves de devises au départ et de bonnes perspectives d'exportation pour les prochaines années, le programme pourra être d'autant plus audacieux.

27/ Voir Sir Donald Mac Dougall, Bold or Cautious?, Social and Economic Studies University College of the West Indies, Jamaïque, septembre 1958. Dans ce mémoire, présenté à la Conférence pour l'étude du développement économique des pays sous-développés, tenue à la Jamaïque en 1957, l'auteur examine le problème plus à fond et démontre qu'il peut y avoir intérêt à faire de l'accumulation de réserves de devises un objectif des programmes de développement.

b) L'augmentation de la demande de produits importés que provoqueront, par un effet direct, les investissements publics et privés prévus dans le programme de développement. Dans la programmation du développement, on risque de négliger la demande d'importations que susciteront les investissements privés. C'est une des raisons pour lesquelles il est dangereux de limiter un programme de développement à un plan d'investissements publics, sans essayer de se faire en même temps une idée des investissements privés supplémentaires que les investissements publics doivent stimuler ou étayer. Les investissements supplémentaires donnent directement naissance à une demande de produits importés parce qu'il faut faire venir du dehors une très grande partie - dans bien des pays africains presque la totalité - des biens d'équipement nécessaires machines, moyens de transport, matériel, etc.

c) L'augmentation de la demande de produits importés qu'entraînera, par un effet indirect, l'accroissement du revenu, conséquence même du développement. A mesure qu'augmenteront les revenus, la demande globale s'accroîtra, mais les consommateurs réclameront plus particulièrement des articles manufacturés qu'il faudra peut-être importer et, d'une manière générale, des produits de qualité supérieure (des denrées alimentaires de meilleure qualité notamment) : il pourra donc arriver que les produits nationaux de qualité inférieure soient moins demandés. Pour avoir négligé la demande de produits importés qu'entraîne indirectement l'élévation des revenus, on a souvent entravé dans le passé l'exécution d'un programme de développement.

d) La demande supplémentaire de produits importés qui apparaît quand l'économie de subsistance se transforme en économie monétaire, quand l'instruction et la connaissance du monde en général se répandent et quand s'intensifient les rapports économiques. Il s'agit là, surtout en Afrique, d'un phénomène essentiel dans le processus de développement qui peut aussi avoir, pour ainsi dire, un "effet publicitaire", en ce sens que l'usage de produits importés qui naguère étaient peut-être inconnus, pourra se répandre très rapidement.

e) La demande supplémentaire de produits importés née du seul fait qu'une activité économique plus intense nécessite en général des stocks de marchandises plus abondants ainsi qu'un surcroît d'importations de matières premières et de produits semi-finis. Quand on construit une nouvelle usine textile; il faut non seulement des devises pour importer des métiers et des broches; non seulement les ouvriers de l'usine réclament eux aussi des produits importés; mais pour pouvoir faire tourner l'usine, il faudra également importer du coton et peut-être du combustible, et constituer des stocks de coton et de pièces de rechange. Souvent l'exécution des programmes de développement se heurte à des difficultés parce qu'on a omis de prévoir ces importations supplémentaires.

f) La poussée inflationniste générale que provoque un programme de développement peut elle aussi renforcer la demande de produits importés. Comme les prix intérieurs montent, les importations deviennent relativement moins coûteuses; si l'on ne réagit pas, certains articles importés seront alors plus demandés que les produits du pays.

86. Alors que divers facteurs viennent ainsi grossir la demande de certains produits importés, il existe en revanche d'autres articles pour lesquels la demande à l'importation baissera - ce dont il faudra aussi tenir compte dans le programme de développement - parce qu'on aura lancé toute une série de projets de développement qui permettront de les produire sur place. On peut en être d'autant plus certain qu'il y aura déjà un marché pour ces articles puisqu'ils étaient auparavant importés : de ce fait, il y aura à les fabriquer sur place, beaucoup moins de risque qu'à produire des biens auxquels il faudrait encore trouver un débouché. (Nous supposons ici que la population, les trouvant de qualité égale, acceptera de remplacer les articles importés par les produits fabriqués sur place). Dans la version préliminaire du programme, on aura fixé pour la production sur place d'articles précédemment importés, soit un objectif "naturel", soit déjà, en songeant à la balance des paiements, un objectif plus élevé. Si l'on sait que la balance des paiements pose des problèmes, on aura, dès la version préliminaire du programme, tenu compte des répercussions des divers projets sur cette balance et accordé une priorité aux secteurs de la production qui permettent d'économiser des devises. En tout état de cause, le programme de développement comprendra des projets qui permettront d'épargner des devises, et cette économie viendra en déduction du surcroît prévu d'importations. Etant donné l'état de développement des pays africains, on cherchera à remplacer en particulier des importations de denrées alimentaires (brutes ou préparées), de textiles, de chaussures et de produits analogues des industries légères

qui sont généralement les premières à être créées. Mais cette substitution suffira rarement à compenser l'accroissement des importations que le programme de développement rendra nécessaire.

Le plan quinquennal de l'Ethiopie peut servir à illustrer les répercussions d'un programme de développement sur les importations. On peut constater l'effet direct de l'investissement accru sur les importations en notant que de 1957 à 1961 la valeur des importations de machines et de matériel sera, selon les prévisions, multipliée par 2,5 par rapport à la période 1951/1955, passant de 41 millions à 101 millions de dollars éthiopiens. De même, les importations de matériaux de construction devraient plus que doubler (46 millions de dollars éthiopiens contre 20 millions); la plus forte augmentation - du simple à plus du triple - est prévue pour les importations de matériel de transport (162 millions de dollars éthiopiens contre 49 millions). Pour ce qui est de l'accroissement des importations par effet indirect, en raison de l'élévation des revenus, on note que, selon les prévisions, les importations de biens de consommation durables doivent doubler, passant de 33 millions de dollars éthiopiens à 66 millions. Quant aux matières premières à importer en supplément pour les nouvelles entreprises et les activités nouvelles, on constate que les importations de produits bruts ou semi-finis doivent passer de 132 millions de dollars éthiopiens à 219 millions. On notera aussi l'effet compensateur du remplacement de certaines importations en relevant que les achats au dehors de biens de consommation non durables (textiles et denrées alimentaires notamment) doivent tomber de 311 millions de dollars éthiopiens à 278 millions. De même, les importations de voitures de tourisme et de certains autres biens n'augmenteront que peu, mais ce sera l'effet d'une politique inspirée au gouvernement par le souci de la balance des paiements. Si on laissait jouer librement l'élasticité naturelle de la demande en fonction du revenu, les importations de voitures de tourisme augmenteraient sans doute bien davantage. La baisse des importations de biens de consommation non durables ne suffira pas à empêcher une forte augmentation - de près de 50 pour 100 - du total des importations, dont la valeur passera de 663 millions de dollars éthiopiens à 960 millions.

87. Sur les exportations, un programme de développement agit comme une arme à double tranchant. Il permettra d'entreprendre de nouvelles productions dont une partie ou la totalité sera exportée; le développement de l'industrie

extractive, par exemple, aura cette conséquence. En outre, un programme de développement aura pour effet d'accroître la production de certains articles d'exportation traditionnelle ou permettra, soit d'améliorer leur qualité, soit de les ouvrir davantage, ce qui devrait rehausser leur valeur à l'exportation. En revanche, l'accroissement de la production et l'élévation des revenus prévus dans un programme de développement risquent de soustraire des ressources au secteur d'exportation. Les poussées inflationnistes générales qu'entraîne un programme de développement peuvent aussi défavoriser l'exportation en relevant les coûts de production intérieurs. Il faudra tenir compte de ces tendances contradictoires. D'autre part, puisqu'une augmentation des importations accompagne presque inévitablement l'exécution d'un programme de développement, même la première version du programme comprend sans doute déjà des mesures propres à encourager l'exportation.

88. Il est indispensable de détailler l'objectif d'exportation général en faisant des prévisions distinctes au moins pour les articles principaux. Il faudra pour cela faire une analyse générale des perspectives sur les marchés mondiaux des principaux produits d'exportation. On gagnera aussi à connaître les plans d'exportation des autres pays qui vendent les mêmes produits ou des produits très voisins. Les différents pays d'Afrique auraient manifestement intérêt à essayer de se faire ensemble une idée des perspectives sur les marchés mondiaux de leurs principaux produits d'exportation et à disposer d'un moyen pour se communiquer leurs plans de production et d'exportation de leurs produits primaires concurrents. On voudra peut-être

examiner cette question à la présente réunion.

89. Lorsqu'ils fixent les objectifs d'exportation pour les différents produits, les auteurs d'un programme de développement devraient voir aussi dans quelle mesure l'abaissement de leur coût de production ou l'amélioration de leur qualité permettraient d'en augmenter les ventes à l'étranger. Dans ces études sur les coûts, il faut toujours suivre de près l'évolution des prix de revient correspondants chez les principaux concurrents. Un programme de développement peut fort bien traduire le désir naturel d'échapper aux conséquences de la prépondérance d'un ou deux produits d'exportation et de développer des exportations secondaires afin de répartir et de réduire les risques qu'entraînent les fluctuations sur les marchés mondiaux. Mais ce désir naturel peut être en conflit avec les conclusions de l'étude des marchés et des coûts, si cette étude montre qu'il y a au contraire avantage à s'attacher plus encore au produit d'exportation principal.

Le plan quinquennal de l'Ethiopie illustre bien cette idée, ainsi que quelques autres que nous avons exprimées ici au sujet des exportations. Les ventes de café à l'étranger, qui en 1955 représentaient en valeur 56 pour 100 du total des exportations, devront, selon les prévisions, s'accroître plus encore que l'ensemble des exportations, en passant de 85 millions de dollars éthiopiens en 1955 à 143 millions (ou 63 pour 100 du total des exportations) en 1961. Cette prévision est fondée sur des considérations concernant à la fois la demande et les coûts, puisqu'on se propose "d'améliorer le déparchage, le tri et l'emballage, d'utiliser de meilleurs plants et d'accroître la superficie des plantations. Selon le plan quinquennal, le total des exportations devra passer de 712 millions de dollars éthiopiens en 1951/1955 à 1.018 millions en 1957/1961. Pour être considérable, cet accroissement sera néanmoins inférieur à celui qu'on prévoit pour les importations, de sorte que pour la période 1957/1961 l'excédent des exportations sur les importations ne serait plus que de 55 millions de dollars éthiopiens contre 163 millions en 1951/1955.

90. Pour vérifier si un programme de développement est réalisable d'après ce critère, il faudra aussi tenir compte des postes de la balance des paiements qui ne représentent pas directement des transactions sur marchandises. Avec l'accroissement des exportations et des importations, les frais de transport et d'assurance vont augmenter aussi. En outre, plus un pays aura reçu d'investissements et de prêts de l'étranger, plus il devra consacrer de devises au paiement des dividendes, au versement des intérêts et au remboursement du principal. Lorsqu'on étudie des programmes de développement sous l'angle de la balance des paiements, on a trop souvent tendance à négliger ces "paiements de services"; mais cette omission est dangereuse car il peut s'agir de très grosses sommes.

Le plan quinquennal de l'Ethiopie prévoit que les paiements de services vont passer de 111 millions de dollars éthiopiens en 1951/1955 à 171 millions en 1957/1961. Comme on ne s'attend à aucun accroissement des recettes en devises au titre des services, l'augmentation de ces paiements transformera l'excédent de 52 millions de dollars éthiopiens accumulé en devises, de 1951 à 1955, au titre des "services", en un déficit de 116 millions de dollars éthiopiens en devises pour la période 1957/1961. L'évolution de la balance des services qui, pendant la durée du plan quinquennal, s'alourdira de 168 millions de dollars par rapport à la précédente période de cinq ans, sera même plus défavorable que celle de la balance des marchandises, puisque d'une période à l'autre l'excédent des exportations ne devrait, selon les prévisions, diminuer que de 108 millions de dollars éthiopiens. Cela montre combien il est dangereux de négliger les paiements de services.

Le deuxième plan de développement du Ghana insiste sur le développement du tourisme. C'est dans cet esprit qu'il prévoit l'aménagement de l'aéroport d'Accra, la construction d'un bâtiment des conférences et l'amélioration des installations hôtelières; le Premier Ministre, M. Kwame Nkrumah, a déclaré en présentant le plan: "Ces mesures se rattachent à la politique que suit mon gouvernement pour encourager et favoriser le tourisme dans le pays."28/

28/ Deuxième plan de développement du Ghana, p. VI.

91. En regard des besoins de devises escomptés, on peut mettre les entrées nettes de capitaux à prévoir. Même si l'on dispose à cet égard de certains éléments d'appréciation (dans le cas, par exemple, d'accords sur les réparations de guerre ou de négociations déjà bien avancées sur les prêts publics ou les investissements privés, etc.), les prévisions concernant les entrées de capitaux reposeront cependant pour une bonne part sur des conjectures. Mais pour hypothétiques qu'elles soient, ces prévisions ne doivent pas être prétexte à pécher par optimisme ou à se contenter d'espoirs. Il faudra aussi se garder de négliger les sorties de capitaux au titre des investissements antérieurs et des prêts reçus.

Les auteurs du plan quinquennal de l'Ethiopie ont émis l'hypothèse que le montant des prêts accordés par l'étranger passerait de 19 millions de dollars éthiopiens pendant la période 1951/1955 à 133 millions pour la période 1957/1961. Ils ont admis que l'aide extérieure augmenterait également, passant de 4 millions de dollars éthiopiens en 1951/1955 à 13 millions en 1957/1961. Il est aussi tenu compte dans le plan d'une somme de 41 millions de dollars éthiopiens que le pays devrait recevoir pendant la période 1957/1961 au titre des réparations de guerre. En revanche, les sorties au titre des remboursements contractuels devraient également augmenter, selon les prévisions, et passer de 9 millions de dollars éthiopiens en 1951/1955 à 18 millions en 1957/1961. Les auteurs du plan quinquennal de l'Ethiopie présument que grâce aux prêts étrangers, en premier lieu, et aux réparations de guerre, en second lieu, l'excédent de la balance des paiements pour la période 1957/1961 sera à peu près le même que de 1951 à 1955 (107 millions de dollars éthiopiens au lieu de 101 millions). Dans ce sens, le plan quinquennal de l'Ethiopie est un exemple de plan de développement "prudent"^{29/} puisqu'il suppose non pas un amoindrissement mais un grossissement des réserves de devises. Il faut noter toutefois que les comptes en devises de l'Ethiopie ne pourront s'équilibrer, selon son plan quinquennal, que si les exportations et les prêts étrangers augmentent et les importations de biens de consommation non durables diminuent dans les proportions prévues.

^{29/} Voir Sir Donald Mac Dougall, Bold or Cautious?, op. cit.

Pour subvenir à ses besoins de devises, le Gouvernement de la R.A.U. a obtenu des crédits, tant à long terme qu'à court terme, des gouvernements de l'U.R.S.S. (62 millions de livres égyptiennes), de la République fédérale d'Allemagne (46 millions), de l'Allemagne orientale (7 millions et demi) et du Japon (10 millions et demi).^{30/} En ce qui concerne le paiement des intérêts et l'amortissement de ces prêts, on estime que "la valeur des biens produits annuellement par les nouvelles industries pour remplacer les importations doit en 1962 dépasser de 46 millions de livres égyptiennes le montant des versements annuels à effectuer au titre de ces prêts et s'élever à 80 millions de livres lorsque les industries auront atteint leur pleine capacité de production" ^{31/}.

92. Qu'arrive-t-il lorsqu'un programme de développement ne répond pas à ce critère des devises, c'est-à-dire si le manque de devises rend le programme primitif irréalisable? Il y a plusieurs possibilités:

- a) On peut réduire l'ampleur du programme aux proportions des ressources en devises. Mais on risque ainsi de sacrifier l'expansion interne au besoin de devises.
- b) Le gouvernement peut prendre des mesures pour restreindre les importations en les taxant, en percevant des droits sur les articles importés, en fixant des contingents d'importation, en rationnant la consommation des produits importés, en exigeant des licences d'importation, etc. Le choix de la méthode devra, à son tour, faire l'objet d'un examen approfondi.

^{30/} Op. cit., p. 207

^{31/} L'évolution économique au Moyen-Orient 1957-58, Nations Unies, No. de vente 59. II. C.2. p.20. Ces renseignements se fondent sur le discours prononcé le 27 novembre 1958 par le Président de la R.A.U.

- c) On peut réviser le programme de développement de façon à favoriser davantage la production sur place d'articles jusqu'ici importés. A cet effet, on pourra soit accorder une priorité générale aux travaux qui permettent au pays de se passer de certaines importations, soit faire intervenir des "cours comptables"^{32/} pour les devises étrangères. Ce dernier procédé consiste à comptabiliser chaque unité monétaire étrangère - une livre sterling ou un dollar des Etats-Unis, par exemple - qu'on économise grâce au remplacement de certaines importations par des produits nationaux, non pas au cours officiel du change, mais à un cours plus élevé par rapport à la monnaie nationale (par exemple, un dollar des Etats-Unis n'équivaudra plus à 2,5 dollars éthiopiens, mais peut-être à 3,5 dollars éthiopiens). Ainsi, quand on mesurera le coût et les avantages des différents projets,^{33/} les projets qui épargnent des importations au pays paraîtront automatiquement plus profitables et l'on sera normalement conduit à en inscrire davantage dans le programme de développement
- d) On peut, dans le programme de développement révisé, faire une plus grande place au développement des exportations. Là encore,

^{32/} J. Tinbergen, The Design of Development, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Baltimore, 1958.

^{33/} Voir plus loin section F.

on peut soit accorder une priorité générale à ce secteur, soit faire intervenir un "cours comptable" qui relève la valeur de chaque unité de devises gagnée grâce aux exportations. On peut, d'une façon générale, favoriser les exportations en accordant des subventions, en abaissant les droits de sortie, en fournissant à meilleur compte certains produits aux industries exportatrices (semences, engrais ou insecticides délivrés gratuitement ou à prix réduits aux agriculteurs qui exportent leurs produits), en accordant par préférence certaines facilités de crédit aux exportateurs, etc.

- e) Enfin, on peut dévaluer la monnaie du pays. Renchérissant toutes les importations et faisant baisser, en revanche, le prix des produits vendus à l'étranger, cette mesure équivaldrait à frapper de droits toutes les marchandises importées et à accorder une subvention générale aux exportations. Il n'est nullement certain, toutefois, que la **situation de la balance** des paiements s'en trouverait vraiment améliorée; il ne faudra donc recourir à la dévaluation qu'après avoir étudié à fond l'élasticité des exportations et des importations par rapport aux prix. Au surplus, la dévaluation est une mesure lourde de conséquences qu'on ne prend pas à la légère et dont les statuts du Fonds monétaire international restreignent d'ailleurs l'application. De toute façon, un certain nombre de territoires dépendants qui n'ont pas de monnaie ni de banque centrale, à eux ne pourraient pas normalement y recourir. Comme auxiliaire de la programmation du développement, nous pouvons donc pratiquement laisser de côté la dévaluation monétaire.

93. Il faudra donc surtout chercher, d'une part, à développer encore les exportations et, d'autre part, à intensifier l'effort de remplacement des importations. Mais ici nous nous heurtons dès l'abord à un gros obstacle qui montre bien dans quels cercles vicieux tourne la programmation du développement dans les pays sous-développés. Certaines entreprises nouvelles pourront bien à la longue épargner des importations au pays, mais dans l'immédiat elles augmenteront les besoins de devises, car pour les faire marcher il faudra importer équipement et matières premières. De même, une entreprise destinée à accroître les exportations pourra bien rapporter des devises à longue échéance, mais au début elle ne fera au contraire qu'en absorber, parce qu'il faudra acheter au dehors des biens de capital et des matériaux. Une pénurie de devises obligera donc, en pratique, non pas à concevoir des projets supplémentaires, mais à remplacer certaines entreprises par d'autres qui rapportent ou permettent d'économiser des devises. En pareil cas, il faudra donc reconsidérer tout le programme de développement.

94. Si nous nous sommes passablement étendus ici sur le critère "devises" des possibilités de réalisation d'un programme, c'est non seulement parce qu'il illustre le genre de problèmes que posent également d'autres vérifications des possibilités, mais encore parce qu'il présente en pratique une importance capitale pour les "économies dépendantes ouvertes" des pays africains. Ce qu'a dit le professeur Chenery dans l'étude qu'il a rédigée à l'intention de la Commission économique pour

L'Amérique latine vaut également pour l'Afrique: "A mon avis, la programmation du développement ne soulève pas de problème plus important et en même temps plus difficile à résoudre que celui du remplacement des importations... Parmi les choix à faire lorsqu'on dresse un programme d'investissement, c'est l'option entre exportations et production intérieure qui est la plus malaisée sur le plan de l'analyse et aussi la plus lourde de conséquences, car le cours futur du développement en dépend".^{34/}

3) Critère tiré de la pénurie de capitaux

95. Limités dans leurs ressources globales et leurs disponibilités en devises, tous les pays africains se heurtent encore à un troisième écueil: la pénurie de capitaux par rapport à la masse de main-d'oeuvre non qualifiée et, aussi, en bien des endroits, par rapport aux terres. Cette pénurie de capitaux exige elle aussi une adaptation des techniques de programmation du développement. Comme pour les devises, il peut y avoir intérêt à ne pas se fonder sur les prix réels du marché pour mesurer le coût et les avantages de projets de développement déterminés. Le taux d'intérêt exigé dans les pays d'Afrique n'est pas nécessairement proportionnel à la pénurie de capitaux et le niveau des salaires payés ne reflète pas toujours l'abondance de main d'oeuvre non qualifiée, qui y est actuellement en chômage ou employée avec une productivité marginale extrêmement basse sinon égale à zéro.^{35/} Ici encore, il peut être indiqué de faire intervenir

^{34/} Development Policies and Programmes, op. cit. La première phrase citée se trouve à la page 67, la seconde à la page 72.

^{35/} W.A. Lewis, Economic Development with Unlimited Supplies of Labour, Manchester School of Economics and Social Studies, mai 1954.

des "prix comptables" pour traduire le véritable coût de substitution et du capital et de la main-d'oeuvre non qualifiée. Il est facile de voir qu'en appliquant un "taux d'intérêt comptable" élevé - proche peut-être d'un rapport capital/production de 3:1 ou de 33 pour 100 - et un faible "taux de salaire comptable" - voisin de zéro peut-être - on aboutira aux résultats suivants:

- a) Plus de capitaux seront affectés aux secteurs qui en absorbent relativement peu et utilisent au contraire beaucoup de main-d'oeuvre non qualifiée.
- b) Dans chaque secteur, on donnera plus d'importance aux entreprises qui emploient relativement peu de capitaux et beaucoup de manoeuvres.
- c) Pour chaque projet qui laisse le choix de plusieurs moyens d'exécution on donnera la préférence aux méthodes où le facteur travail l'emporte sur le facteur capital.

96. Quant à savoir jusqu'à quel point il est bon d'aménager ainsi un programme de développement pour tenir compte de la rareté des capitaux, les opinions sont assez partagées. De l'avis de certains économistes, par exemple, il ne faudrait pas marquer une trop grande préférence pour les procédés où le facteur travail l'emporte sur le facteur capital, car les pays sous-développés risqueraient alors de s'empêtrer dans des industries démodées à prix de revient élevés, de s'interdire l'assimilation indispensable

des méthodes modernes et de s'exclure du progrès technique. ^{36/} Quand on adapte un programme de développement à la rareté des capitaux par rapport à la masse de la main-d'oeuvre non qualifiée, il faut se rappeler que l'exécution d'un projet peut prendre longtemps, et se régler plutôt sur les ressources prévisibles que sur celles du moment. (On voit maintenant pourquoi il est important de présenter, conjointement au programme de développement, un tableau à grands traits du développement futur). En revanche, quand on a tant soit peu le choix, la rareté des capitaux devrait être une bonne raison de réserver, dans les programmes de développement, moins de place aux entreprises de très longue haleine, et une place plus grande à des projets d'exécution plus rapide qui contribueront à bref délai à la production. On y viendra automatiquement si l'on fait intervenir des "taux d'intérêt comptables" plus élevés qui réduiront la valeur comptable de la production future.

97. Si, en théorie, on peut fixer à zéro le "taux de salaire comptable" tant qu'il y a des chômeurs à mettre au travail, en pratique cela ne peut se faire parce que, s'agissant de l'agriculteur précédemment en chômage qui participera à l'exécution d'un projet de développement, on l'aura éloigné de sa source directe de ravitaillement - sans que l'on soit aucunement certain d'augmenter l'approvisionnement des marchés en vivres par les

^{36/} Dans les plans de développement de l'Inde, ce problème est des plus aigus. A.O. Hirschmann, en particulier, a souligné l'importance de "l'assimilation des techniques modernes" dans son ouvrage The Strategy of Economic Development, Yale University Press, 1958.

campagnes - et parce que l'intéressé voudra ajouter à sa consommation antérieure l'appoint dont il aura désormais besoin. Aussi pourra-t-on difficilement, en pratique, égaler à zéro le coût de substitution de la main-d'oeuvre, serait-elle non qualifiée. Mais ce coût pourra être inférieur au taux de salaire en vigueur qui, par tradition, dépassera sans doute de beaucoup le revenu d'un agriculteur. Il s'agit là de problèmes compliqués exigeant une analyse économique approfondie dont on voudra peut-être, à la présente réunion, examiner plus en détail les formes possibles.

98. Il ne faut pas oublier non plus que dans bien des pays d'Afrique, la main-d'oeuvre qualifiée - ou même la main-d'oeuvre non qualifiée, dans certains secteurs ou dans certaines zones de développement - est peut-être aussi rare ou plus rare même que les capitaux. Il est vrai que le goulot d'étranglement de la main-d'oeuvre qualifiée se confond en partie avec celui des devises, car un pays riche en devises pourra dans la plupart des cas faire appel à des compétences extérieures. Mais il est extrêmement onéreux d'engager des spécialistes étrangers ou d'importer des machines très compliquées pour pallier le manque de travailleurs spécialisés. Si l'établissement d'un budget de devises conduira bien ipso facto à modifier la structure de l'investissement, de sorte qu'on emploiera moins de capitaux, qui viennent surtout de l'extérieur, et plus de main d'oeuvre, qu'on trouve sur place, on ne pourra cependant s'en contenter. Il faudra rajuster encore le programme pour faire entrer directement en ligne de compte la pénurie de capitaux par rapport à la main-d'oeuvre non qualifiée et, le cas échéant, par rapport aux terres.

4) Critère des ressources alimentaires

99. Pour déterminer si un programme est réalisable, il est également essentiel de vérifier si les ressources alimentaires ou, de façon plus générale, le niveau de la production et de la productivité agricoles, sont suffisants. Comme un programme de développement crée de nouveaux emplois dans l'industrie et dans d'autres secteurs non agricoles, il faudra plus de denrées alimentaires alors qu'il y aura relativement moins de bras pour en produire; en outre, on sera tenu de développer la production de matières premières d'origine agricole et les exportations de produits agricoles, pour pouvoir régler les achats de biens d'équipement importés et l'appoint d'importations que le programme de développement aura rendus nécessaires par effet indirect. A cela s'ajoutera le souci de relever le niveau de vie de la population agricole elle-même qui forme et formera longtemps encore la majorité de la population d'Afrique. On voit que pour tout un ensemble de raisons, un programme de développement pourra exiger une élévation très considérable de la productivité agricole; et il faudra voir si, pour y parvenir, il suffira des mesures proposées dans ce programme: services de vulgarisation agricole, fourniture de semences, insecticides, engrais et meilleurs outils, irrigation, réformes du régime foncier, crédit agricole, etc. Les rythmes d'expansion fixés comme objectifs généraux, le rythme d'industrialisation, les objectifs d'exportation et le relèvement nécessaire de la productivité agricole sont des facteurs intimement liés qui constituent

un ensemble cohérent.^{37/} Si la productivité agricole n'atteint pas le niveau voulu, tout l'édifice va s'effondrer. Bien des programmes du développement ont échoué sur cet écueil.

5) Critère des ressources budgétaires

100. Les ressources budgétaires fournissent un autre critère important. Lorsqu'on détermine la répartition des dépenses de développement, il faut bien voir que les dépenses courantes tendront à augmenter parallèlement au développement et qu'il faut donc réserver pour y faire face une part croissante des recettes à venir. De plus, une augmentation sensible des dépenses courantes peut être la conséquence de la réalisation de certaines entreprises de développement, notamment en matière sociale et dans d'autres domaines qui ne sont pas directement ou immédiatement productifs: en pareil cas, la mise en oeuvre et le maintien du progrès acquis créent un surcroît de charges budgétaires ordinaires sans, pour autant, donner lieu à un supplément de recettes. L'application du critère des ressources budgétaires consiste précisément à s'assurer que, dans l'avenir, les recettes courantes permettront de faire face à la nécessité d'accroître les dépenses courantes, sans oublier qu'il faudra normalement prévoir des économies budgétaires. C'est ainsi que, dans beaucoup des premiers plans de développement colonial, le souci des possibilités budgétaires de l'avenir a conduit à comprimer les dépenses de développement consacrées aux services sociaux et autres, qui n'étaient pas directement productrices de recettes, au profit des programmes qui en produisaient.

^{37/} Pour un exposé plus complet et une illustration numérique de ces rapports, voir H.W. Singer, The Mechanics of Economic Development, op. cit.

6) autres critères

101. Nous pourrions traiter plus succinctement des autres critères, non pas parce qu'ils sont moins importants mais parce qu'on les applique suivant les mêmes principes. Pour être réaliste, tout programme de développement devra tenir compte du rapport entre la demande globale et l'offre de la plupart ou de la totalité des facteurs suivants dont la rareté est générale: main-d'oeuvre qualifiée de différentes catégories - techniciens en particulier; combustibles et énergie - notamment pétrole, charbon et énergie électrique; capacité de construction en général et, en particulier, capacité des chemins de fer et des camions et tonnage des navires; machines et matériels rares tels que ateliers de réparation, installations portuaires, entrepôts, machines-outils, bulldozers et tracteurs.

102. Chaque économie aura ses lacunes particulières, mais la liste qui précède peut servir à un pointage général. A strictement parler, on devrait pouvoir compter sur le seul mécanisme des prix pour acheminer ces ressources vers les travaux de développement qui en ont le besoin le plus urgent et pour exclure tout emploi moins essentiel. En pratique, cependant, on risquerait ainsi de faire monter le prix de ces ressources indispensables, ce qui provoquerait non seulement, d'une manière générale, une fâcheuse poussée inflationniste mais grossirait par trop le coût des projets de développement fondamentaux. En conséquence, les pouvoirs publics

tiendront le plus souvent à inscrire dans leurs programmes de développement des mesures qui défavorisent ou excluent tout usage moins fondamental de ces ressources rares et indispensables, afin de pouvoir les réserver aux secteurs essentiels. Quand il s'agira d'arrêter ces mesures ou même simplement de décider s'il faut en prendre, il sera indispensable de dresser un bilan de la demande globale et de l'offre prévisible de tous les biens rares.

103. Il faudra, en outre, combiner ce dernier bilan avec une analyse de l'évolution économique prévue, seul moyen de déceler les goulots d'étranglement et les pénuries assez tôt pour pouvoir prendre les mesures qui s'imposent avant que le mal ne soit irréparable. C'est là une des fonctions les plus importantes des programmes de développement.

104. On pourrait également considérer comme un bien rare le personnel exercé à établir des projets et programmes de développement et à en diriger l'exécution. Quand on veut savoir si un programme de développement est réalisable, il est certainement bon de s'assurer qu'il ne dépasse pas les capacités de ceux qui seront chargés de l'exécuter et de gérer les diverses entreprises prévues. Un moyen de ménager ce bien rare est de laisser, pour la programmation du développement, le plus d'initiative possible au secteur privé ou aux autorités locales. Si un pays peut compter sur une activité vigoureuse dans le secteur privé ou aux échelons locaux (s'il y existe par exemple un puissant mouvement de développement communautaire), les responsables du programme de développement pourront s'attacher surtout à un assez petit

nombre de vastes entreprises sans déformer l'allure générale du développement. Mais cette attitude peut être dangereuse s'il n'y a pas d'initiatives privées et locales.

En présentant le deuxième plan de développement, le Premier Ministre du Ghana a déclaré: "Nous devons encourager le travail bénévole et exhorter chaque homme et chaque femme à donner volontairement une partie de son temps là où ce sera le plus utile au cours des années à venir. Afin de favoriser cette campagne pour l'effort bénévole, le Gouvernement a l'intention de créer des conseils de villes et de villages pour planifier, coordonner et encourager les travaux de développement bénévoles".

105. D'ordinaire, cependant, on ne traite pas les problèmes que pose la pénurie de personnel administratif et de cadres de direction à propos des "bilans de biens rares". Il est plus courant de les séparer de l'établissement même des programmes de développement et de les considérer comme des problèmes d'exécution et de gestion. Dans le présent mémoire, on s'est conformé à cet usage.^{39/}

E. Programmes de dépenses publiques

106. La programmation du développement est née de la nécessité d'établir des programmes d'investissements publics pour plusieurs années. Elle est devenue aujourd'hui un processus qui comprend beaucoup d'autres choses encore, mais l'élaboration de programmes d'investissements publics demeure néanmoins un de ses aspects principaux.

107. Dès l'abord, il se pose une question de définition. Un programme de développement doit évidemment indiquer les dépenses de développement que

^{39/} Voir plus loin, chapitre III.

le gouvernement se propose de faire, ainsi que les autres mesures qu'il compte prendre et la vue qu'il a de l'économie dans son ensemble. Mais que faut-il entendre par "dépenses de développement"? La définition la plus simple - qui est traditionnelle - consiste à assimiler "dépenses de développement" et dépenses de capital. Or cette définition est non seulement inexacte, elle est aussi trompeuse. Elle est inexacte parce que les dépenses de capital ne sont pas toujours des dépenses de développement, et réciproquement. Des dépenses consacrées à la construction de magnifiques édifices publics sont des dépenses de capital mais pas nécessairement des dépenses de développement, même si elles sont inscrites dans un programme de développement. Les traitements des agents de vulgarisation agricole sont des dépenses de développement mais elles rentrent dans la catégorie des dépenses ordinaires et non pas des dépenses de capital. L'assimilation des dépenses de développement aux dépenses de capital est trompeuse parce qu'elle conduit à appliquer aux dépenses de développement le rapprochement que l'on fait (et qui est lui-même trompeur) entre dépenses ordinaires et recettes ordinaires, d'autre part, entre dépenses de capital et emprunts, d'autre part.

108. Lorsqu'on établit un programme de dépenses publiques, comme partie intégrante d'un programme de développement économique, il importe de commencer par régler la question de la définition et de la classification des dépenses. L'Organisation des Nations Unies a consacré des "cycles d'études" régionaux aux problèmes des classifications économique et fonctionnelle des opérations gouvernementales. Ces classifications s'appliquent aux dépenses de tout le

secteur public, envisagées dans l'ensemble de l'économie. Elles aident à mettre en lumière les relations mutuelles entre le secteur public et le secteur privé et dégagent ainsi des éléments d'information qui sont indispensables à la programmation du développement. En outre, les classifications économique et fonctionnelle fournissent une base commode pour la distinction entre les dépenses du développement et les autres dépenses publiques. Aucun travail de ce genre n'a encore été fait spécialement pour l'Afrique et le Groupe d'experts voudra peut-être examiner quelles sont les études qu'il serait utile d'entreprendre à ce sujet en Afrique et qui pourraient servir de base aux programmes de dépenses publiques dans le cadre des plans de développement.

109. La programmation du développement économique permet de situer le programme de dépenses publiques dans l'activité de l'économie tout entière. Tout d'abord, le mode de financement à adopter pour le programme de dépenses publiques est fonction du mode de financement des investissements privés qui, dans les pays d'Afrique, constituent toujours une partie importante, souvent la plus grande partie, du total des investissements de développement. Si l'épargne privée et l'apport de capitaux privés étrangers sont insuffisants pour financer les investissements de développement privés, et si l'on veut éviter une inflation excessive, il peut être nécessaire de financer le programme de dépenses publiques (y compris la fraction de ces dépenses qui sont des dépenses de capital normalement couvertes par des recettes

extraordinaires) au moyen des recettes ordinaires de l'Etat, et le gouvernement peut être amené à mettre une partie des recettes publiques à la disposition des investisseurs privés. En revanche, si l'épargne privée et l'apport de capitaux étrangers suffisent amplement à financer les investissements de développement privés - ce qui arrivera rarement - le programme de dépenses publiques, et même une partie des dépenses ordinaires, peut être financé sans risques au moyen de diverses formes d'emprunt même par la création de monnaie. La programmation du développement conduit nécessairement à envisager le financement des programmes de dépenses publiques non plus d'un point de vue purement budgétaire mais d'un point de vue plus fonctionnel, ce qui ne signifie nullement que les règles traditionnelles de gestion des finances publiques soient désormais périmées.

110. En deuxième lieu, la programmation montre que les avantages des investissements publics ne se mesurent pas à la production qui en résulte directement dans le secteur public, et encore moins aux recettes publiques qu'ils produisent, mais plutôt d'après l'accroissement total de la production dont ils sont la source, que cet accroissement se manifeste dans le secteur privé ou dans le secteur public. Mais là encore, cela ne signifie nullement qu'on ne doive tenir aucun compte de la rentabilité financière des différents projets de dépenses publiques. Bien au contraire, il est très important pour la programmation du développement, comme on l'a vu plus haut, d'étudier dans quelle mesure les gains résultant de l'accroissement de la production peuvent

servir à de nouveaux investissements. ^{40/}

111. Enfin, le financement des investissements publics et privés doit être considéré comme un tout. L'épargne privée doit être mise au service de l'investissement public si, dans l'ensemble du programme de développement, les investissements publics sont plus urgents que les investissements privés vers lesquels cette épargne s'orienterait normalement. Que l'épargne privée soit drainée vers le secteur public au moyen de l'impôt, de l'emprunt, d'un resserrement du crédit au secteur privé ou de toute autre manière, c'est là une question de méthode et non de principe. Mais la réciproque est vraie aussi. Lorsqu'on estime que les investissements de développement privés ont priorité sur les investissements publics, il faut utiliser l'épargne publique (l'excédent des recettes sur les dépenses ainsi que les fonds extérieurs auxquels l'Etat peut avoir accès) pour financer des investissements de développement privés. On peut y parvenir en subventionnant l'investissement privé, en créant des organismes publics de crédit pour les investissements privés ou en réduisant les impôts; là encore, c'est une question de méthode.

Le plan quinquennal éthiopien donne ainsi un tableau complet du financement des investissements projetés. Sur le montant global des capitaux nationaux consacrés aux investissements monétaires, pendant la période de 1957 à 1961, il est prévu que 144 millions de dollars éthiopiens proviendront des recettes budgétaires; à cette somme pourraient s'ajouter 10 millions de dollars provenant des excédents des entreprises publiques, ce qui porterait à 154 millions de dollars éthiopiens la part des capitaux publics. Il est prévu

^{40/} Voir plus haut, par. 51

que l'apport des capitaux privés (prêts consentis par les banques et placements directs des particuliers) atteindra au total 104 millions de dollars éthiopiens. Pour les seuls investissements monétaires, la part des capitaux publics serait de 60 pour 100 dans l'apport total des capitaux nationaux, et celle des capitaux privés de 40 pour 100; cela s'explique par la place importante qu'occupent les investissements d'infrastructure dans le programme de développement - en particulier les moyens de transport. Mais la proportion change si l'on tient compte également des investissements non monétaires dans l'agriculture (qui sont tous des investissements privés); dans ce cas, la part des capitaux publics n'est que de 40 pour 100 du total et celle des capitaux privés de 60 pour 100. Si l'on considère les capitaux en provenance de l'étranger, la part des capitaux publics redevient la plus importante; en effet, les capitaux publics étrangers, les prêts, les crédits d'assistance et les réparations de guerre atteindront vraisemblablement 184 millions de dollars éthiopiens, tandis que les investissements directs de capitaux privés étrangers seraient de 55 millions de dollars éthiopiens. Les plans d'investissement laissent subsister un déficit budgétaire de 38 millions de dollars éthiopiens pour la période de cinq ans; ce déficit, qui sera probablement couvert au moyen de recettes publiques ou par l'emprunt, doit par conséquent être compris dans la part des capitaux publics. Ces prévisions quant aux sources de financement ont été établies d'après des études faites sur les tendances de l'épargne publique et de l'épargne privée pendant ces dernières années. L'existence de rapports mutuels entre les investissements publics et les investissements privés est nettement admise dans le passage que voici: "Le volume de l'épargne publique et les méthodes suivies par l'Etat dans ce domaine ont été déterminés de manière à éviter, autant que possible, de paralyser l'initiative, l'épargne et les investissements des particuliers". Les prévisions concernant le financement du programme de dépenses publiques de développement reposent sur les hypothèses suivantes: a) accroissement considérable des recettes globales qui passeraient de 114 millions de dollars éthiopiens en 1956 à 167 millions de dollars en 1961; b) maintien à 22 pour 100 du pourcentage des recettes budgétaires consacré aux investissements; c) rentrée, au titre des prêts et des réparations de guerre, de fonds étrangers qui seront orientés vers l'investissement par l'intermédiaire du budget; d) existence d'un déficit de 38 millions de dollars éthiopiens au compte des investissements. Tous ces éléments ont pour effet d'augmenter considérablement les investissements financés sur des fonds publics. Le chiffre prévu pour le volume de l'épargne privée a été calculé d'après une analyse des revenus probables des particuliers et des sociétés. Le plan quinquennal indique les mesures à prendre pour accroître l'épargne privée, l'orienter vers des emplois plus productifs et régler les transferts à l'étranger et l'accumulation.

des revenus des sociétés et des particuliers. Le plan envisage aussi la possibilité de compléter l'ensemble des investissements par un appel à la main-d'oeuvre bénévole pour l'exécution de projets locaux et la construction de routes. Cela permettrait de pousser l'investissement au-delà des ressources financières normalement disponibles.

112. Il est à noter que dans la programmation du développement, on ne spécifie pas quels sont les domaines respectifs de l'investissement public et de l'investissement privé. C'est là une question à régler selon d'autres critères. La technique de programmation du développement s'applique aussi bien lorsque le champ des investissements publics est élargi, pour des motifs de doctrine ou de rendement, que lorsqu'on le restreint. On croit souvent que la programmation du développement comporte un traitement de faveur pour les investissements publics; il n'en est pas ainsi, si toutefois les auteurs des programmes de développement se gardent d'une erreur élémentaire. Il est de fait que les programmes d'investissements publics peuvent être établis avec plus de certitude et de précision que les programmes d'investissements privés qui sont tout au plus des conjectures sur ce que feront un grand nombre de particuliers sous l'effet des encouragements de l'Etat. De toute manière, les responsables des programmes sont des fonctionnaires qui ont des contacts plus étroits avec les services officiels qu'avec les capitalistes privés. Mais c'est une erreur de tirer argument du fait qu'il est plus facile pour les personnes qui établissent les programmes de développement de prévoir ce que seront les investissements publics et de les régler, pour conclure que les investissements publics sont plus importants pour le développement économique que les investissements privés. Vue sous cet angle, l'erreur de

raisonnement est évidente et la programmation du développement apparaît bien comme une technique neutre.

113. En raison du danger signalé au paragraphe précédent, à savoir que les auteurs de programmes de développement, étant des fonctionnaires, connaissent très bien les investissements publics, ce qui les amène à leur donner plus d'importance, tandis qu'ils connaissent mal les investissements privés et risquent, par conséquent, de les négliger, il serait indiqué d'associer aussi étroitement que possible des personnes ou des groupements représentant le capital privé à toutes les phases de la préparation d'un programme de développement. Pour cette raison aussi, il y a lieu d'affecter aux équipes de programmation des fonctionnaires qui ont déjà une certaine expérience des investissements privés, tout en connaissant bien les activités des services de l'Etat. Enfin, il convient de faire aux programmes de développement la plus large publicité possible et de les soumettre à la critique du grand public, de préférence avant de leur donner leur forme définitive. Grâce à toutes ces précautions, il est possible de conserver à la programmation du développement la neutralité qu'elle doit avoir en tant que technique.

114. L'expérience a montré que, s'il est plus facile de prévoir les programmes de dépenses publiques que les programmes d'investissement privé, on peut néanmoins faire de graves erreurs dans les prévisions. Le rythme d'exécution d'un programme de dépenses publiques est souvent surestimé.

Ainsi, il peut arriver que, pendant les premières phases du programme ou des principaux projets, les dépenses soient inférieures aux estimations initiales parce qu'on n'a pas tenu suffisamment compte du travail préparatoire nécessaire. On aurait tort d'en conclure que les programmes de dépenses primitifs étaient trop modestes, auquel cas on risquerait d'être amené à compléter ces programmes par d'autres projets qu'on n'a ~~pas vraiment~~ les moyens de financer. Dans les phases suivantes, la situation est souvent inversée: le montant des dépenses dépasse les prévisions. C'est que, bien souvent, on a fait reposer les prévisions initiales sur des hypothèses trop optimistes concernant l'efficacité des services d'exécution; on n'a pas laissé une marge suffisante pour tenir compte des dépenses imprévues; les prix peuvent avoir augmenté entre-temps; certains éléments du projet peuvent avoir été développés par rapport aux plans initiaux, etc. Il existe alors un double danger: le déficit budgétaire imprévu peut provoquer des poussées inflationnistes et mettre en difficulté la balance des paiements; ou bien, voulant éviter un déficit en réduisant à la hâte l'envergure des projets, on risque de compromettre l'équilibre de l'ensemble du programme. Dans la programmation du développement, il est très important d'établir les prévisions de dépenses publiques avec exactitude et objectivité. La réunion pourrait donner lieu à un échange de vues et d'observations sur cette question.

115. On a mentionné plus haut les travaux entrepris pour comparer la structure des dépenses publiques, exprimées en pourcentage du revenu national,

dans différents pays, afin de rechercher si la répartition de ces dépenses obéit à certaines règles générales ou correspond à certains modèles suivant le niveau de développement et la situation économique.^{41/} Cette question pourrait aussi être examinée à la présente réunion.

F. Projets particuliers

116. Il est évident qu'un programme de développement doit comprendre des projets concrets. Un programme de développement sans projets particuliers serait une pure abstraction. Cela dit, il convient de souligner que la programmation du développement est beaucoup plus que l'élaboration d'un ensemble de projets.

117. Pour le choix des projets, la technique de la programmation du développement conduit à retenir de préférence les projets des types suivants:

- a) Les projets capables d'imprimer à l'économie une forte impulsion en mettant en valeur des ressources jusque-là inemployées. C'est le cas des projets qui permettront d'utiliser des produits nationaux pour lesquels il n'y aurait pas d'autres débouchés; des projets qui créent le plus de possibilités d'emploi possible dans les pays où il existe une main-d'oeuvre appropriée encore inemployée ou sous-employée; enfin, des projets qui absorbent le potentiel inutilisé d'entreprises de transport, de centrales d'énergie ou d'établissements industriels déjà existants. Des projets de ce

^{41/} W.A. Lewis et Alison Martin, The Pattern of Public Revenue and Expenditure, op. cit.

genre auront priorité sur les autres parce que le "prix comptable" (coût de substitution) des ressources autrement inemployées qu'ils utilisent sera très bas ou même nul; sinon, l'accroissement de l'emploi ou du degré d'utilisation du potentiel productif sera considéré comme un avantage indirect de plus. Dans un cas comme dans l'autre, ces projets paraîtront plus intéressants par suite de l'application des techniques de programmation du développement.

Le développement communautaire constitue, dans ce domaine, un exemple caractéristique. Il s'agit, en général, d'un ensemble de projets interdépendants qu'une collectivité rurale met en oeuvre à l'aide des ressources inutilisées et souvent abondantes dont elle dispose. Le développement communautaire encourage l'effort personnel; il se fonde sur la théorie selon laquelle la communauté peut, par des apports en nature, en utilisant ses ressources disponibles et inexploitées en main-d'oeuvre et en matériaux locaux, apporter aux installations collectives ou à l'infrastructure économique d'un village de nombreuses améliorations que le mécanisme des prix ne permet pas, vu les revenus insuffisants du groupe, ou que l'Etat ne peut effectuer faute de moyens financiers. La proportion des investissements totaux faite sous forme d'investissements ruraux non monétaires est très importante dans tous les pays d'Afrique. L'expérience a montré qu'elle peut être fortement accrue grâce aux

méthodes du développement communautaire qui permettent d'employer pendant ses loisirs une main-d'oeuvre non rétribuée et de réduire au minimum la ponction sur des matériaux et des devises rares. Les méthodes du développement communautaire, qui font appel essentiellement au travail des individus, et le fait que le choix des projets est dû à ceux qui en seront les bénéficiaires directs sont d'autres avantages encore. En outre, en travaillant dans leurs propres villages à des améliorations qu'ils ont eux-mêmes décidées, les cultivateurs ne s'éloignent pas de leurs sources d'approvisionnement, ce qui réduit au minimum les prélèvements sur les stocks alimentaires.^{42/} L'organisation du développement communautaire peut aussi constituer un moyen d'amener les cultivateurs à accepter plus facilement la vulgarisation agricole et l'amélioration des méthodes de culture, en augmentant ainsi l'efficacité. Ces avantages sont si grands que le développement communautaire a encore énormément à offrir en tant que technique de planification du développement économique. "C'est là la meilleure forme de planification"^{43/}.

Au Maroc, par exemple, l'"opération-labour", sans entrer exactement dans le cadre du développement communautaire, forme l'armature du plan agricole de deux ans. Les "Centres de travaux" viennent exécuter dans les petites exploitations les labours profonds et autres façons culturales qui ne peuvent se faire sans tracteurs; ils distribuent en outre

^{42/} Voir ci-dessus, par. 99

^{43/} Arthur Lewis : Theory of Economic Growth, p. 219.

aux paysans des engrais chimiques, des semences sélectionnées et des outils. Ils servent aussi de stations de vulgarisation agricole, et encouragent les paysans à s'acquitter par leurs propres moyens des tâches supplémentaires qu'exige l'amélioration des techniques agricoles.

b) Les projets qui remédient à une insuffisance particulière ou à une cause de faiblesse de l'économie. Ces projets pourraient être envisagés comme un cas particulier dans la catégorie examinée au paragraphe a), mais dans la pratique ils se présentent généralement comme une catégorie spéciale. Une fois que les buts et objectifs généraux ont été fixés et que l'analyse de la situation économique a permis de distinguer les problèmes particuliers ou les facteurs de faiblesse les plus importants, les projets conçus spécialement pour parer à ces situations auront la priorité. Si, par exemple, il s'agit principalement de transformer une économie de subsistance en économie monétaire, les projets relatifs aux transports pourront prendre une importance particulière. Si l'on veut avant tout améliorer la situation de la balance de paiements, les projets propres à accroître les rentrées de devises et à en réduire les sorties passeront au premier plan. Enfin, lorsque l'essentiel est de former dans le pays une classe de chefs d'entreprises, on favorisera de préférence les petites et moyennes entreprises permettant d'acquérir l'expérience voulue ou des projets permettant d'associer l'expérience des hommes d'affaires étrangers à l'esprit d'initiative des hommes d'affaires

44/
du pays.

- c) Les projets "complémentaires" c'est-à-dire les projets qui s'appuient les uns sur les autres et augmentent mutuellement leur productivité. C'est à ces projets que l'on songe lorsqu'on dit que la programmation du développement cherche à établir des ensembles de projets tels que les avantages de l'ensemble soient supérieurs à la somme des avantages que l'on retirerait des divers projets qui le constituent, pris individuellement. L'exemple-type est celui de la construction d'une route dans une région qui jusque-là n'a pas été suffisamment mise en valeur, de l'aménagement d'un système d'irrigation permettant aux agriculteurs de cette région de produire des récoltes qui seront écoulées par cette route et de la création, dans le même secteur, d'une usine capable de traiter les produits transportés par la nouvelle route. Ces trois projets forment un ensemble. Isolément, chacun d'eux serait peut-être contre-indiqué mais leur groupement constitue un très bon investissement. Certains économistes soutiennent que dans un programme d'investissements, chaque ensemble de projet doit être "équilibré", mais la valeur de ce précepte est mise en doute par d'autres spécialistes.

44/ Dans le programme de développement quinquennal des Philippines, ces principes s'expriment en une formule que les autorités utilisent pour décider s'il y a lieu d'encourager ou non tel ou tel projet. L'application d'une formule de ce genre est cependant exceptionnelle.

d) Les projets qui diversifient l'économie, c'est-à-dire qui font naître ou renforcent une production ou une activité économique auparavant inexistante ou peu développée. Les arguments avancés en faveur d'un traitement particulier pour cette catégorie de projets, toutes choses étant égales d'ailleurs, sont du même ordre que ceux par lesquels, de façon plus restreinte, on a coutume de justifier l'établissement de barrières douanières pour la protection des industries naissantes. Suivant ce raisonnement, on peut compter qu'une industrie nouvelle deviendra de plus en plus productive, au fur et à mesure que son expérience s'enrichira. Par conséquent, si un projet visant à lancer une industrie ou une technique nouvelle présente dès maintenant un intérêt suffisant d'après la comparaison des coûts et des avantages, on peut admettre qu'il est encore plus intéressant qu'il ne paraît si l'on tient compte de l'accroissement futur des rendements. La diversification est parfois considérée comme une fin en soi, indépendamment des rendements. Toute préoccupation de prestige national mise à part, la raison en est qu'une économie diversifiée court moins de risques et offre plus de "points de départ" au progrès technique. Cependant il est assez dangereux de donner la priorité à un projet uniquement parce qu'il constitue une nouveauté. Par définition ou presque, il est plus risqué d'introduire une activité entièrement nouvelle que de développer et de perfectionner une activité déjà existante.

Certes, la question de savoir par exemple s'il est souhaitable de diversifier largement les exportations est complexe et doit être tranchée dans chaque cas particulier; en revanche, il n'est pas douteux qu'il est presque toujours nécessaire dans l'intérêt d'une meilleure nutrition de diversifier la production agricole destinée à la consommation locale.

On retrouve dans le plan quinquennal d'industrialisation de l'Egypte ces arguments, et d'autres encore qui inspirent le choix des projets. "En établissant les priorités", le Plan "a mis en tête de liste les projets pour lesquels la main-d'oeuvre constitue le pourcentage le plus élevé du coût total", tout en tenant compte des facteurs suivants: 1) contribution de l'entreprise au revenu national; 2) ressources financières locales nécessaires à l'exécution; 3) devises étrangères nécessaires; 4) estimations du bénéfice moyen net du projet; 5) capacité de production moyenne éventuelle des entreprises productrices de biens d'équipement; 6) possibilités de production et de consommation de l'entreprise projetée; 7) économies éventuelles de devises; 8) temps nécessaire à la réalisation; 9) dans quelle mesure l'entreprise utilisera-t-elle les ressources locales, la main-d'oeuvre non qualifiée notamment, ainsi que les matières premières existant en abondance et les produits secondaires locaux; 10) considérations d'ordre stratégique".^{45/}

118. Tous les facteurs qui doivent entrer en ligne de compte pour le choix des projets ne sont pas énumérés dans l'exposé ci-dessus. Dans son Report on Industrialization and the Gold Coast, Accra, 1953, le Professeur Lewis définit rapidement quelques-uns des critères les meilleurs qui permettent de décider si l'on a intérêt à développer localement telle ou telle industrie. Toutefois, il est évidemment nécessaire que ceux qui sont chargés de la programmation du développement fassent preuve de qualités de jugement et d'analyse.

^{45/} Op. cit. p. 174

119. Lors de la préparation et du choix des projets à inscrire dans un programme de développement, il se pose un certain nombre de questions pratiques qu'il pourrait être intéressant d'examiner à la présente réunion: étant donné le manque de personnel qualifié pour préparer les projets de développement, dans quelle mesure est-il judicieux ou possible de préparer et d'étudier beaucoup plus de projets qu'on ne peut effectivement en retenir pour le programme? Vaut-il mieux risquer de gaspiller du personnel pour la préparation des projets ou courir le risque que les responsables des programmes de développement aient à accepter des formules préparées par d'autres sans savoir si un nombre suffisant d'autres formules ont été examinées? Comment éviter de donner à tort la priorité à de grands projets prétentieux et spectaculaires au lieu de la donner à des projets isolés et modestes mais qui ont peut-être beaucoup d'importance? Les responsables d'un programme de développement doivent-ils participer directement à la préparation des projets, faut-il qu'ils s'en remettent pour cela aux fonctionnaires des services de l'Etat ou doit-il y avoir collaboration entre les deux groupes? De quelle manière les économistes et les techniciens peuvent-ils coopérer le plus efficacement à l'établissement des projets de développement et à la détermination des coûts et des avantages? Comment faire en sorte que les fonctionnaires d'un service, qui préparent des projets de développement, aient connaissance des projets connexes étudiés par d'autres services, de manière à grouper convenablement les projets? On pourrait soulever bien d'autres questions encore.

120. Il existe une autre difficulté: comment éviter de donner d'un projet une définition trop étroite? L'exécution d'un projet n'a pas nécessairement pour résultat un produit final tangible. On a, dans le présent mémoire, employé le mot "projet" pour se conformer à l'usage courant mais il vaut peut-être mieux parler d'"activité". Certains économistes soutiennent que, dans les projets de développement, on accorde souvent trop d'importance à la formation de biens de capital matériels, négligeant des activités telles que la formation professionnelle, la vulgarisation agricole, les consultations de productivité industrielle, les enquêtes, les travaux d'hygiène publique, etc. - activités qui ont toutes pour objet d'accroître les connaissances et les rendements et non directement de produire des biens de capital matériels. Si cette tendance existe, elle n'est pas inhérente à la technique de programmation du développement. Il est exact que les avantages que l'on peut attendre d'investissements humanitaires sont souvent moins tangibles et difficiles à évaluer. Mais la programmation du développement même, en mettant l'accent sur les avantages indirects, sur les coûts de substitution et sur la coordination des différentes activités, devrait conduire plutôt à ne pas défavoriser les investissements humanitaires par rapport aux autres. Lorsque les fonds disponibles sont simplement répartis entre les divers projets suivant l'intérêt que chacun présente isolément sans effort de programmation, il est à craindre que les investissements humanitaires n'aient encore moins de chances de recevoir leur part que dans le cadre d'un véritable programme de développement.

121. Il arrive parfois qu'un projet soit manifestement si important et son urgence si indiscutable que la programmation du développement s'en trouve considérablement simplifiée. En pareil cas, ce que les économistes travaillant à la programmation du développement peuvent peut-être faire de mieux, c'est de mettre au point le projet en étudiant ses divers aspects, son coût et ses avantages. Cependant, un projet qui s'impose avec tant d'urgence sera probablement un vaste projet à fins multiples, comme la mise en valeur d'une vallée fluviale ou la création d'une industrie de l'aluminium, comprenant l'extraction de la bauxite, l'équipement hydro-électrique et l'aménagement d'un port ainsi que des fonderies et autres installations. Les grands projets à fins multiples de ce genre peuvent être très complexes. Pour établir les relations existant entre leurs différents aspects, il peut être nécessaire d'avoir recours aux techniques de la programmation du développement et de faire une analyse de toute l'économie nationale. En général, c'est au personnel des services et organes d'exécution intéressés que revient le soin de mettre au point chacun des projets, tandis que les responsables des programmes de développement s'attachent plutôt à coordonner les divers projets et à déterminer leur ordre de priorité. Mais il n'existe aucune règle absolue en la matière.

122. On ne voit pas très bien comment un bon programme de développement pourrait être établi si ceux qui en sont chargés ne sont pas également au courant des problèmes que posent la préparation et l'étude critique de projets isolés avec toutes les difficultés et les embûches qui peuvent se présenter.

G. Méthodes à suivre et mesures à prendre pour l'exécution d'un programme

123. Lorsqu'on élabore un programme de développement, l'objet n'est pas de présenter un document impressionnant, ni même satisfaisant du point de vue intellectuel, mais d'agir et de transformer. Les moyens sont donc aussi importants que la fin elle-même. Si l'on ne prévoit pas les moyens de le réaliser, le programme restera une simple conception de l'esprit. (Il est vrai aussi qu'il est impossible de prévoir les moyens d'exécution et la ligne de conduite à suivre si l'on n'a pas clairement défini le but à atteindre). Certains préfèrent établir une distinction nette entre l'élaboration d'un programme de développement d'une part et son exécution d'autre part, mais il est peut-être préférable de considérer l'étude des mesures à prendre et l'énoncé des principes à suivre pour l'exécution du programme comme partie intégrante de l'élaboration même du programme.

Le deuxième plan de développement du Ghana est axé tout entier sur la politique à suivre et les mesures à prendre plutôt que sur les objectifs à atteindre. Ce plan "représente non seulement un programme de travaux, mais la politique que mon Gouvernement entend appliquer pendant les cinq années à venir dans tous les secteurs du développement"^{46/}. C'est ainsi qu'il prévoit l'extension de la superficie consacrée aux petites plantations de caoutchouc grâce à l'octroi d'une subvention de 30 livres ghanéennes par acre, pour les 50 premières acres, à toute personne plantant selon les normes fixées; le plan prévoit aussi l'octroi par l'Agricultural Credit Board de prêts aux planteurs, que ceux-ci reçoivent ou non des subventions.

^{46/} Avant-propos du Premier Ministre, p. VII.

124. S'il convient de montrer qu'il est possible d'atteindre les objectifs d'un programme de développement, il ne s'ensuit pas qu'il faille exposer les méthodes à suivre et les mesures à prendre lors de la publication du programme lui-même et dans le même document. A cet égard, l'usage varie suivant les pays, et selon les nécessités constitutionnelles et juridiques. Ainsi, on peut annoncer des mesures fiscales en présentant le budget tandis qu'on publiera le programme de développement à un autre moment de l'année. On peut juger préférable de ne pas rendre publiques avant que le budget soit connu les modifications que l'on se propose d'apporter à la fiscalité, mais il reste néanmoins souhaitable d'indiquer, dans le programme de développement, toutes les fois qu'on le peut, les grandes lignes, sinon le détail, des mesures envisagées pour son exécution. Si la publication d'un programme de développement a pour objet d'orienter le comportement économique des individus et d'obtenir leur appui éclairé, on ne voit pas bien comment il serait possible d'atteindre l'un ou l'autre de ces objectifs sans donner quelque indication sur les mesures envisagées. Faire un exposé général de ces mesures et montrer leurs rapports avec les objectifs du programme de développement peut aussi avoir l'avantage de permettre au corps législatif comme aux particuliers de se rendre compte que les mesures proposées font partie d'un plan d'ensemble et n'ont rien d'improvisé ni d'arbitraire.

125. Les gouvernements ont naturellement à leur disposition une gamme

très étendue de moyens d'action. ^{47/} La question ne se prête guère aux généralités. Le choix des moyens sera fonction des préférences, des traditions et des institutions de chaque pays. La seule idée générale qu'on puisse énoncer est que, lors de l'établissement d'un programme de développement, on ne doit exclure de l'examen aucune des mesures possibles. Ainsi, outre les mesures de politique économique les plus courantes - politique financière, monétaire, commerciale, en matière de crédit etc. - des mesures concernant le droit commercial, la législation bancaire, le régime foncier, les droits de propriété reconnus aux étrangers, etc. peuvent avoir une grande importance et doivent toutes être prises en considération.

126. On pourrait peut-être avancer un autre principe général, mais il n'est pas certain qu'il soit admis par tous. Lorsque le gouvernement a le choix entre des mesures reposant sur le jeu normal des forces du marché (impôts, taux d'intérêt, taux de change, subventions, salaires) et des mesures qui supposent une réglementation quantitative (rationnement, autorisations spéciales, interdictions, contingentement, etc.) il est peut-être préférable, toutes choses étant à peu près égales d'ailleurs, d'avoir recours à la première catégorie de mesures. L'exécution d'un programme de développement énergique imposera de toute manière un gros effort aux services officiels et une réglementation quantitative exigerait un personnel plus nombreux que l'intervention par le jeu du marché. Cependant, on ne sait dans quelle mesure ce principe vaut pour les pays d'Afrique. Le mécanisme du marché y est souvent trop

^{47/} Dans l'application des techniques de programmation linéaire, le nombre de moyens d'action envisagés doit en fait être au moins égal au nombre des objectifs.

élémentaire et il est des domaines où l'intervention directe du gouvernement est, pour beaucoup, préférable à une action qui s'exercerait par le jeu du marché. Si l'on veut, par exemple, voir se multiplier les enquêtes sur les ressources du pays ou se développer la recherche technologique, il vaut souvent mieux que le gouvernement entreprenne lui-même des enquêtes ou crée des instituts de technologie plutôt que d'essayer de parvenir au résultat souhaité en accordant des dégrèvements d'impôts ou des subventions, même si ce système est appliqué avec succès dans des pays plus développés. Cette question mérite peut-être d'être examinée à la présente réunion.

127. Outre les effets que peuvent avoir telles ou telles mesures (réforme fiscale ou nouvelle législation commerciale) sur l'ensemble de l'économie, les responsables des programmes doivent aussi étudier tout spécialement la coordination des diverses mesures prises par le gouvernement et faire des recommandations à ce sujet. Ils doivent notamment examiner si la politique des entreprises publiques en matière de prix s'accorde avec les mesures fiscales ou autres destinées à encourager l'épargne; si l'institution de droits à l'importation est conciliable avec une politique de soutien des industries nationales consistant par exemple à créer une "zone" industrielle ou commerciale; si la politique qui veut qu'un office de vente retienne une partie des recettes des exportateurs aux époques où les cours sont élevés est compatible avec le désir d'élever la productivité agricole. Tel est le genre de questions relatives aux rapports entre les diverses mesures prises par le gouvernement, qu'il convient d'examiner lors de l'élaboration d'un programme de développement.

CHAPITRE III. - Exécution des programmes de développement

128. Les termes "programmation du développement" et "programme de développement" sont parfois employés exclusivement pour désigner le travail d'élaboration dont il est question dans la section précédente. ^{1/} Tel n'est pas le cas ici. Etant donné que les méthodes à suivre et les mesures à prendre pour l'exécution d'un programme de développement font partie du programme lui-même, ^{2/} il semble logique de comprendre dans la technique de programmation du développement tout ce qui est nécessaire pour exécuter le programme. Cela paraît plus conforme à l'optique du présent mémoire, selon laquelle le but de la programmation est d'améliorer la situation et non simplement de formuler un programme cohérent ou satisfaisant à quelque titre mais qui ne sera peut-être pas mis en exécution ou même qui n'est pas susceptible de l'être.

129. Les problèmes que pose l'exécution des programmes varient encore plus selon les pays que les problèmes posés par leur élaboration. Cependant, cela ne signifie pas qu'un échange général d'expérience en serait moins utile, pourvu que l'on tienne compte de la diversité des situations, des institutions et des traditions dans les différents pays.

130. Parmi les problèmes que pose l'exécution des programmes de développement peut-être pourrait-on retenir les suivants comme sujets de discussion utiles :

- a) Continuité de la programmation.
- b) Revision et mise à jour des programmes.
- c) Place de l'organe chargé de la programmation dans l'appareil administratif.
- d) La coordination au stade de l'exécution.
- e) Rôle des programmes d'investissement public dans le cadre d'un programme de développement.

^{1/} C'est ainsi que les emploie Chenery par exemple (CEPAL, Bulletin, op. cit., p.72). Chenery désigne par "programme" les travaux d'analyse et appelle "plan de développement" tout ce qui a trait à l'exécution.

^{2/} Voir plus haut, chapitre II G, paragraphe 123.

Nous allons les étudier successivement.

A. Continuité de la programmation

131. Dans les pays démocratiques, les majorités parlementaires changent, les gouvernements changent, les situations changent, et, même dans des circonstances données, les opinions et les objectifs des individus changent aussi. Un programme de développement ne devrait donc jamais y être immuable; cela vaut plus encore pour les mesures à court terme (portant généralement sur un an) qui doivent assurer le succès du programme. Par contre, un programme qui serait sans cesse soumis aux vicissitudes du pouvoir ou aux revirements de l'opinion publique n'aurait pas de sens. Ce qu'il faut, c'est donc assurer une continuité raisonnable. C'est ce que l'on appelle souvent "soustraire le programme à l'influence des partis".

132. Il existe divers moyens d'y parvenir; tous ont donné de bons résultats dans divers pays et dans des circonstances différentes. On peut mettre un programme de développement à l'abri des influences politiques en faisant participer le ou les partis de l'opposition à son élaboration, ce qui suppose, naturellement, une concordance de vues générale sur l'essentiel de l'action économique et une commune volonté de partager les responsabilités dans la recherche d'une solution aux grands problèmes économiques. On peut également laisser le soin d'élaborer un programme de développement et d'en diriger l'exécution aux cadres administratifs permanents, qui sont politiquement neutres, de sorte qu'au moins le mécanisme de la programmation restera en place même au cas où le gouvernement changerait; cependant, cette méthode a ses limites puisque, comme nous l'avons vu, ^{2/} c'est l'importance accordée

^{2/} Voir plus haut, chapitre II, A.

aux principaux objectifs politiques et sociaux qui détermine la nature même du programme. La responsabilité d'exécuter un programme de développement peut être enlevée aux services publics ordinaires, qui n'échappent pas à l'influence politique, et confiée à des établissements publics autonomes, dont le personnel ne sera pas soumis aux règlements ordinaires de la fonction publique, recevra des contrats de longue durée et sera plus ou moins indépendant vis-à-vis du pouvoir public; cette méthode peut présenter d'autres avantages accessoires ^{4/} mais il y a aussi des inconvénients à créer, pour ainsi dire, un appareil particulier en dehors des rouages ordinaires de l'Administration. Apparemment, il n'y a pas de solution type, ni de panacée.

133. La continuité sera peut-être le plus sûrement sauvegardée si le groupe de fonctionnaires chargé d'exécuter le programme se fait une réputation de grande compétence et d'impartialité, s'il entretient de bons rapports de coopération avec les divers services centraux qui mettent au point des projets et appliquent les mesures arrêtées, si les pouvoirs publics se rendent compte qu'il leur facilite la besogne au lieu de leur créer des difficultés, et si le programme de développement commande l'appui enthousiaste de la population en général et des entrepreneurs privés en particulier. Il est également important de faire reconnaître partout que la programmation du développement, en tant que technique, est politiquement neutre, de sorte qu'on ne la confonde pas avec la recherche de fins

^{4/} Voir plus loin, section E: Rôle des investissements publics.

temporaires comme, par exemple, la nationalisation ou la dénationalisation, l'aggravation ou la libéralisation des contrôles sur les importations, etc.

134. Les participants à la réunion voudront sans doute procéder officieusement à un échange de vues sur les meilleurs moyens d'assurer la continuité des programmes de développement.

B. Revision des programmes de développement

135. Il faut faire ici une distinction entre le programme de développement lui-même et les mesures à court terme qui sont nécessaires pour l'exécuter. La plupart des programmes de développement sont arrêtés pour un certain nombre d'années sans qu'il soit prévu de modification, sauf si les circonstances l'exigent ou si le gouvernement vient à changer de mains. On a déjà fait remarquer que l'on pouvait introduire une certaine souplesse dans les programmes de développement, sans les modifier directement, en changeant la date limite à laquelle des objectifs donnés doivent être atteints; par exemple, si les recettes en devises étrangères fléchissent du fait que les prix des produits primaires ne sont pas avantageux, un programme quinquennal pourra être prolongé d'un an. ^{5/} On pourra aussi diviser le programme en deux parties :

^{5/} Le Groupe de travail des Nations Unies pour le développement et les plans économiques en Asie et en Extrême-Orient s'est demandé à sa première session en 1955, "si l'organisme du Plan ne devrait pas avoir des formules de rechange toutes prêtes afin de pouvoir faire face aux modifications probables des conditions et de la politique". Cependant, après avoir remarqué qu'en pratique les pays de la région n'élaborent qu'un seul programme, tout en laissant à l'exécution une certaine souplesse, le Groupe de travail a estimé qu'étant donné la modicité des ressources et "l'intérêt qu'il y a à asseoir le Plan sur une politique stable, cette préférence pour un plan bien établi, mais qui ait le dynamisme et la souplesse nécessaires, semblait pleinement justifiée". (United Nations Economic Bulletin for Asia and the Far East, novembre 1955, p.13). Cette conclusion pourrait être également valable dans les pays d'Afrique où le personnel et les données nécessaires pour le lancement de programmes de développement sont au moins aussi rares qu'en Asie et en Extrême-Orient.

un "noyau" et un programme complémentaire qui ne sera mis en train que dans certaines conditions. C'est cette formule qui a été adoptée pour le Deuxième Plan de développement du Ghana. Il y a peut-être lieu de mentionner ici un type spécial de "revision automatique", qui fonctionne de la manière suivante : le programme de développement peut être élaboré pour une certaine période, disons cinq ans; chaque année, on retranche l'année écoulée et l'on en ajoute une autre, de sorte qu'il y ait toujours un programme de prévu pour les cinq années suivantes. Ce procédé, qui est appliqué notamment à Porto Rico, présente l'avantage de faire ressortir le caractère permanent de la planification; malheureusement, il oblige à élaborer chaque année un nouveau programme, ce qui n'est possible que si le personnel est assez nombreux et l'administration compétente et si les objectifs politiques et économiques ne changent pas. Toutes ces conditions sont réunies à Porto Rico. Sauf dans le cas de "revision automatique", on n'envisage généralement pas de modifier un programme de développement. L'élaboration d'un programme est un trop gros travail pour qu'on le reprenne trop fréquemment. En outre, ce qui est peut-être plus grave encore, on risque, en formulant à intervalles rapprochés des principes directeurs profondément dissemblables, de créer une certaine confusion tant dans les services centraux que dans les milieux privés.

136. Cependant, la situation est tout à fait différente si l'on considère non pas le programme de développement lui-même mais les mesures à court terme imposées aux services centraux par l'exécution du programme. Dans ce cas, il est évident que souplesse et revision continue sont de rigueur. Dans

tout bon programme de développement, il faut prévoir un contrôle permanent des progrès réalisés, de la manière dont les divers services publics et groupements privés s'acquittent de la tâche qui leur incombe dans le cadre du programme et des résultats obtenus par les divers moyens d'action mis en oeuvre pour atteindre les objectifs fixés. Dans de nombreux pays, les principaux moyens d'action nouveaux que le gouvernement va employer et les nouveaux principes qui régiront l'activité des divers ministères sont traditionnellement exposés dans le document budgétaire annuel et dans les discours et débats relatifs au budget. Il semblerait donc naturel que l'examen critique des programmes de développement se fasse également tous les ans. ^{6/}

137. S'il est nécessaire de faire constamment l'examen critique des politiques à court terme, de les réviser le cas échéant et de contrôler l'efficacité des divers moyens d'action mis en oeuvre, c'est parce que (comme on l'a souligné plus haut, au chapitre II), les différents projets que comprend un programme de développement et ses différentes parties forment un ensemble organisé. En conséquence, si l'un des éléments du programme vient à s'écarter de la ligne qu'on a tracée pour lui, ou si, par exemple, une mesure donnée produit un résultat différent de celui qu'on avait escompté, les autres éléments du programme en subiront inévitablement le contre-coup, et il faudra procéder aux ajustements nécessaires si l'on ne veut pas s'exposer au gaspillage. Ou bien, si l'on veut éviter les ajustements, il est de la plus haute importance

^{6/} C'est le cas, par exemple, en Inde où l'on publie des rapports annuels sur les progrès réalisés. Dans presque tous les pays d'Afrique, on procède annuellement, sous une forme ou sous une autre, à un examen critique, du moins en ce qui concerne l'état des dépenses et le stade d'exécution des projets.

de découvrir aussitôt que possible les aires de dérive qui pourraient se présenter dans un secteur important, de façon à pouvoir modifier l'ordre de priorité et prendre des contre-mesures pour maintenir l'équilibre du programme et lui conserver son efficacité.

138. Contrôler les progrès, découvrir les aires de dérive, prendre des contre-mesures ou procéder à des ajustements entre les divers éléments du programme, cela suppose une grande compétence administrative et une bonne coordination entre tous les intéressés. En fait, il semble presque certain que la révision des mesures à court terme nécessaires pour l'exécution des programmes de développement est le véritable critère qui permette de juger si la programmation du développement ne dépasse pas les capacités administratives du pays. En comparaison, les problèmes administratifs que pose l'élaboration d'un programme de développement sont d'importance mineure.

139. L'aménagement des mesures prises pour l'exécution d'un programme de développement dépend essentiellement d'un échange de renseignements franc et complet entre les responsables de l'ensemble du programme d'une part, les fonctionnaires des divers services d'exécution et les chefs d'entreprises et d'organismes privés d'autre part. C'est pourquoi aucun programme de développement ne peut être efficace si les responsables ne "prennent pas constamment le pouls" de l'économie. Cela est plus facile à dire qu'à faire. Les participants à la réunion voudront peut-être échanger des idées sur les meilleurs moyens d'y parvenir.

C. Place de l'organe chargé de la programmation dans l'appareil administratif

140. La responsabilité de la programmation doit être confiée à un groupe compétent, qui aura sa place dans l'appareil administratif. Il est à peine nécessaire de dire qu'il n'est pas question ici des avantages et des inconvénients de la "planification centralisée". Si la programmation doit être centralisée, l'exécution du programme peut être aussi décentralisée qu'on le désire; elle peut être laissée à l'initiative privée et individuelle autant qu'on le souhaite; il est même indiqué de faire appel aux groupements et organismes les plus divers pour l'élaboration du programme. La programmation doit être centralisée uniquement en ce sens qu'elle doit être distincte d'autres fonctions telles que l'administration en général, la gestion de la banque centrale, la direction des finances publiques ou l'élaboration des projets particuliers ou des programmes à l'échelon du département ministériel.

141. Lorsque la programmation n'est pas confiée à un organe spécial, le programme ne peut être élaboré qu'à la faveur de négociations entre les divers ministères et les organismes intéressés, ou bien par décision des instances politiques supérieures, par exemple par décision spéciale du Cabinet. Cependant, aucune de ces deux solutions n'est de bonne administration et il est peu probable qu'un bon programme en résulte.

142. Le groupe chargé de la programmation peut être désigné par différents noms, par exemple : Commission, Conseil, Direction, Secrétariat, Département, Ministère, etc., du plan (ou du développement). Il peut comprendre, en gros, deux échelons : un secrétariat composé de fonctionnaires, d'une part, et un

échelon politique de direction, d'autre part. A l'échelon de direction, on peut trouver soit un seul ministre - Ministre du développement, Ministre du plan, Ministre des finances, etc. - soit plusieurs ministres groupés en comité interministériel - en général, tous les ministres s'occupant particulièrement des questions économiques, placés sous la présidence du Premier Ministre, du Ministre des finances ou d'un Ministre spécial du plan (ou du développement), soit le Premier Ministre lui-même, soit un conseil ou une direction spéciale. Dans certains pays, des membres du Parlement, des représentants de groupements privés ou d'éminentes personnalités ont leur place à l'échelon de direction. Enfin, le groupe chargé de la programmation peut être à des degrés divers associé à l'élaboration des mesures à court terme qui permettent d'exécuter le programme de développement, telles que la préparation du budget ou des décisions relatives à d'autres mesures économiques. Ce bref exposé suffit à donner une idée du grand nombre de combinaisons auxquelles on peut avoir recours. Peut-être serait-il intéressant de décrire celles qui ont été adoptées dans les pays africains et d'échanger les enseignements tirés de l'expérience de différents types d'organisation administrative.

143. Dans certains pays d'Amérique latine et d'Asie, la Banque centrale joue traditionnellement un rôle très important dans l'élaboration des programmes. En fait, son service des recherches est, dans ces cas-là, l'organe chargé de la programmation. En Afrique, cela ne semble pas être la règle, peut-être parce que beaucoup de pays africains n'ont pas de banque centrale.

144. L'élaboration d'un programme de développement présente également des aspects techniques et suppose des activités exigeant une objectivité toute scientifique, par exemple lorsqu'il s'agit de recueillir des données, de définir les critères de priorité, d'étudier les aspects techniques et économiques des projets les plus importants, etc. C'est pourquoi certains pays ont jugé bon de faire participer des instituts universitaires et d'autres organismes indépendants à l'élaboration des programmes, au moins au premier stade, et de faire également appel au concours de personnalités éminentes qui n'appartiennent pas à la fonction publique ou même qui viennent de l'étranger. ^{7/}

145. L'esprit de la programmation du développement impliquerait, semble-t-il, que les travaux ordinaires relèvent directement de la compétence d'un ministre et que le groupe chargé de la programmation soit directement rattaché au cabinet du Premier Ministre. Cette formule ferait ressortir la position de coordination neutre que le groupe de programmation occupe entre les divers ministères et organismes intéressés. Le membre du Cabinet directement responsable du groupe s'assurerait que le groupe est tenu au courant de tous les nouveaux objectifs politiques, sociaux et économiques qui pourraient avoir un rapport avec le programme de développement. Cependant, cette suggestion appelle peut-être de nombreuses réserves, étant donné que les conditions changent avec les pays. Les participants à la réunion jugeront peut-être utile d'en discuter.

^{7/} En Inde, par exemple, les travaux préliminaires dont le but est de définir les grandes lignes du programme de développement sont entrepris sous les auspices du conseiller pour les questions statistiques auprès du gouvernement, éminent homme de science et statisticien étranger qui dispose, à cette fin, d'un institut spécial placé sous sa direction, situé à Calcutta et non à Delhi, la capitale.

D. Coordination au stade de l'exécution

146. Une bonne coordination est l'essence même d'une bonne administration. C'est également l'essence d'une bonne programmation du développement. Elle est nécessaire à bien des stades et à des niveaux différents. Comme on l'a déjà souligné,^{8/} l'élaboration des programmes de développement suppose que, dans le cadre de l'appareil administratif, les services organiques coordonnent leur action avec les travaux du groupe chargé de la programmation. Une bonne coordination permet de suivre de près l'évolution du programme et de découvrir les aires de dérive et les goulots d'étranglement dès qu'il s'en présente. Grâce à elle, le groupe chargé de la programmation est tenu au courant de tout fait nouveau ou de toute modification des données qu'il peut être utile de connaître et qui peut conduire à une révision du programme. La coordination est particulièrement importante pour assurer que les divers moyens d'action mis en œuvre - politique financière, politique monétaire, politique des échanges, législation commerciale, politique des prix des entreprises publiques, politique des offices de vente, etc., sont en harmonie. Elle est indispensable lorsque divers services doivent entreprendre une action concertée, la mise en valeur d'une vallée fluviale, par exemple. Dans le cadre de l'appareil administratif, la coordination doit être également assurée avec les sociétés et entreprises d'Etat qui ne sont pas intégrées dans l'administration proprement dite et avec les collectivités locales et régionales.

^{8/} Voir plus haut, chapitre II, B.

Comme on l'a déjà souligné, des collectivités locales efficaces et dynamiques dont l'action est coordonnée avec celle des organes supérieurs de l'administration peuvent simplifier considérablement la tâche de ceux qui élaborent les programmes et, le cas échéant, corriger leur penchant naturel pour la centralisation et les projets trop gigantesques.

147. La coordination avec le secteur privé est peut-être d'une importance plus grande encore. En règle générale, les biens terminaux sont presque tous produits par des entreprises privées. Même si les investissements sont en grande partie publics, comme c'est le cas dans la plupart des pays africains leur objet ultime est de servir de base à la production future du secteur privé. Lorsque des capitaux publics sont investis dans la production de biens terminaux, c'est le plus souvent afin de lancer des activités nouvelles; l'objectif est d'encourager l'entreprise privée et de transférer finalement au secteur privé les activités ainsi lancées. La coordination avec le secteur privé prend souvent, très utilement, la forme d'entreprises communes.^{9/} Dans d'autres cas, l'activité des pouvoirs publics peut prendre la forme d'étude des marchés, de formation de main-d'oeuvre ou de cadres, de mesures visant à répondre à d'autres besoins particuliers des investisseurs privés, par exemple : construction d'usines dans des zones industrielles publiques, création de services de vulgarisation agricole, ou encore organisation de stations agricoles de démonstration, etc.^{10/} Même pour assurer l'utilité des services

^{9/} Le projet de la Djezireh, au Soudan est un exemple - parmi d'autres en Afrique - d'entreprise commune de ce genre qui a donné de bons résultats.

^{10/} Cette forme de coordination entre le secteur public et le secteur privé a été expérimentée avec succès à Porto-Rico.

normaux qu'elle fournit, l'administration doit être à même de prévoir la réaction que provoqueront ses initiatives chez les individus et parmi les entreprises privées.

148. Il est encore plus difficile, pour les agents de la fonction publique, d'assurer la coordination avec le secteur privé que la coordination générale dans le cadre de l'appareil administratif. Cette difficulté peut être considérablement atténuée si l'organe chargé de la programmation reste sans cesse en contact avec les groupements privés. On y pourvoit en adjoignant au personnel de l'organe de programmation des personnes qui connaissent bien les activités du secteur privé, en attachant à cet organe des groupes consultatifs privés, ou en faisant bien comprendre au personnel de l'organe qu'il est nécessaire de rester constamment en contact avec le secteur privé. Il est également possible que la direction de l'organe de programmation s'adjoigne par cooptation des représentants des milieux d'affaires privés. 11/ La coordination peut être tacite ou faire l'objet d'arrangements formels. Dans les pays où la coordination entre départements ministériels est de tradition, il est souvent inutile d'en fixer officiellement les modalités. Par contre, dans d'autres cas, il peut être absolument indispensable de prendre des dispositions expresses pour venir à bout des jalousies entre des services qui veulent trop souvent s'ignorer; il peut même être nécessaire, au début, de les

11/ Dans son rapport déjà cité, le Groupe de travail pour le développement et les plans économiques en Asie et en Extrême-Orient a préconisé "de nommer membres des comités de planification quelques personnes ayant une expérience approfondie de l'industrie privée" mais il a estimé qu'il ne fallait pas "qu'un groupe social particulier soit représenté" dans ces comités afin d'éviter que ceux-ci ne soient "à la merci d'intérêts de groupe". United Nations Economic Commission for Asia and the Far East, Bulletin, novembre 1955, p. 14.

faire imposer par l'autorité supérieure, ce qui présuppose naturellement une bonne coordination aux échelons de direction. Si les ministres ne sont pas capables de coopérer entre eux, il est peu probable que l'on parvienne à convaincre leurs subordonnés de le faire. S'il existe chez les fonctionnaires une ferme tradition commune et un esprit de corps, il sera plus facile d'assurer la coordination voulue.

E. Rôle des programmes d'investissement public dans le cadre d'un programme de développement

149. Il n'est peut-être pas inutile de répéter ici qu'un programme de développement n'est pas uniquement un programme d'investissement public. Il reste cependant qu'un programme d'investissement public est un élément essentiel de tout programme de développement. Le succès d'un programme de développement dépend avant tout du bon fonctionnement des services publics et des entreprises publiques qui ont été spécialement créés ou agrandis dans le cadre du programme de développement.

150. La gestion efficace des entreprises pose un grave problème dans les pays africains, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. D'ailleurs le manque de personnel de direction expérimenté est l'un des principaux signes aussi bien qu'une des principales causes du sous-développement. La pénurie de cadres compétents étant générale, on est amené à dire :

- a) Qu'il n'est pas facile pour les services publics et les entreprises publiques de recruter des cadres compétents dans le secteur privé du pays. Bien souvent, ce serait déshabiller Pierre pour habiller Paul

- b) Que les normes exigées du personnel de direction des services publics et des entreprises publiques doivent tenir compte de la pénurie générale de cadres compétents. Il ne faut pas demander l'impossible.

151. La pénurie de cadres de direction est due en grande partie au manque d'expérience. Le meilleur moyen d'apprendre à diriger, c'est de diriger. Ainsi se trouve-t-on enfermé dans un dilemme. La solution serait évidemment d'engager du personnel de direction étranger, tant pour les entreprises publiques que privées. Mais c'est là une solution coûteuse, qui, de plus, risque de susciter des objections politiques, surtout dans le secteur public. En outre, si les cadres recrutés à l'étranger, quelle que soit leur compétence, ne réussissent pas à former du personnel de direction local, on retombera dans le cercle vicieux : manque d'expérience - manque de cadres compétents. Souvent, la solution sera de recruter des administrateurs étrangers et de former en même temps des cadres locaux.

152. La gestion des entreprises et des services publics suppose des qualités et des traditions différentes de celles qu'on trouve normalement dans la fonction publique. Lorsque l'entreprise publique a une activité assez ordinaire (service des postes par exemple) la différence peut n'être pas assez marquée pour soulever des problèmes spéciaux. Mais dans le cas des entreprises et des services qui intéressent plus directement le développement, le fonctionnaire compétent ne sera pas nécessairement un bon agent de direction - le fonctionnaire compétent risque même d'être rare. Dans de nombreux pays, on s'efforce de résoudre ce dilemme en plaçant les entreprises et les services

publics en question en dehors de l'appareil administratif ordinaire, c'est-à-dire en créant des organismes publics ou semi-publics spéciaux qui jouissent d'une autonomie plus ou moins grande. Cet arrangement pourrait convenir à la plupart des pays africains - et les participants à la réunion voudront peut-être en discuter - mais il comporte un danger. Dans la programmation du développement, il est très important d'englober tous les services ou entreprises autonomes ou semi-autonomes. La coordination des politiques suivies par les entreprises et les organismes publics avec celles de l'administration proprement dite est un élément essentiel de la programmation, quelle que soit la forme juridique des diverses entreprises. Le problème est de concilier l'autonomie, qui assure l'efficacité de la gestion, et la coordination des politiques, qui donne l'efficacité voulue à la programmation.

153. Les entreprises publiques à caractère plus spécialisé sont presque toujours indépendantes de l'appareil administratif ordinaire. C'est, par exemple, le cas des banques de développement et d'autres institutions financières publiques.

154. En général, les entreprises et les investissements publics ne sont pas soumis au critère normal de l'efficacité, à savoir au critère des profits et pertes. Dans la programmation du développement, ce critère n'est en tout cas pas nécessairement retenu puisque l'idée même qui est à l'origine de la programmation est que le mécanisme du marché à lui seul n'est pas toujours suffisant pour assurer au développement son rythme le plus rapide ou même pour lui donner la forme la plus satisfaisante. S'il est inévitable que l'on ne tienne

pas toujours compte du critère profits et pertes pour la programmation du développement, il n'en demeure pas moins vrai que ce critère reste au moins un point de départ utile pour l'entreprise privée. Sauf si certaines raisons permettent de supposer le contraire dans un cas précis, on peut dire que toute entreprise prospère est un bien et toute entreprise déficitaire un mal pour l'économie. Cela ne vaut pas pour beaucoup d'entreprises publiques dont le but est de permettre à d'autres secteurs de faire des bénéfices et non d'en faire elles-mêmes. On a proposé divers moyens théoriques d'utiliser le critère des profits et pertes sous une forme modifiée, même dans les entreprises et services publics, mais ces moyens sont trop compliqués pour pouvoir trouver à l'heure actuelle une application utile dans les pays africains.

155. En pratique, il faudra trouver d'autres critères et d'autres normes d'efficacité. Citons, à titre d'exemple, de fréquentes analyses des coûts comparés, l'étude attentive des marchés et la vérification des rendements. Toutes ces questions sont de nature à intéresser les spécialistes de la programmation du développement puisque la réalisation des programmes dépend en grande partie du bon fonctionnement des entreprises publiques. Cependant, les mesures qui permettraient d'augmenter encore la productivité de ces entreprises ne relèvent pas directement de leur compétence mais font plutôt l'objet d'enquêtes spéciales.

156. On a affirmé ^{12/} que le manque d'experts en matière de gestion d'entreprises et la pénurie de personnel de direction compétent se font plus fortement sentir dans les grandes entreprises que dans les petites. C'est là une raison d'examiner de près si le programme de développement ne fait pas trop de place aux projets de grande envergure au détriment de projets plus modestes. C'est également une raison d'examiner avec soin si tel ou tel projet est de ceux que l'on peut confier à l'administration qui, pour ainsi dire par définition, ne devrait s'occuper que de grandes entreprises. Bien qu'ils ne soient généralement pas bien placés pour gérer de petites entreprises, les pouvoirs publics peuvent les aider en fournissant des services communs, des facilités de crédit, des moyens de recherches technologiques, des conseils techniques et d'autres formes d'assistance. Dans tout programme de développement, il y a lieu d'étudier à fond ces possibilités. Les défaillances de l'administration peuvent être particulièrement graves dans le cas des grandes entreprises. En ce qui concerne les services publics, il faut également se rappeler que si les services publics, lorsqu'ils sont efficaces, exercent sur l'ensemble de l'économie un effet "multiplicateur" ou stimulant, ils peuvent, dans le cas contraire, avoir un effet "multiplicateur inverse", c'est-à-dire un effet profondément décourageant. Aucun programme de développement ne peut donner de bons résultats s'il impose des normes que les cadres de direction du secteur public ne peuvent satisfaire.

^{12/} Voir l'ouvrage d'Arthur Lewis : Theory of Economic Growth, p. 81-83.