



NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL



S1920

Distr.
LIMITÉE

E/CN.14/CAP.4/10
2 octobre 1972

FRANCAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Conférence des planificateurs africains
Quatrième session

Addis-Abéba, 4-13 octobre 1972

L'EXECUTION DES PLANS DE DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE:
QUELQUES PROBLEMES

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>
- Introduction	1-4
A. Réalisation des plans de développement	5-8
B. Le rôle des ressources humaines dans l'exécution du plan	9-15
C. Ressources financières	16-20
D. Quelques observations d'ordre général sur la planification	21-26
E. Conclusions	27-30
F. <u>Annexe Statistique</u>	
<u>Tableau 1.</u> PIB - Taux d'accroissement prévu et atteint	
<u>Tableau 2.</u> Répartition, prévue et effective, du PIB, année de base et année terminale	
<u>Tableau 3.</u> Investissement, prévu et effectif, par source de financement, année de base et année terminale (en pourcentage)	
<u>Tableau 4.</u> Investissement, prévu et effectif, selon les grands secteurs d'activité économique (en pourcentage)	

L'EXECUTION DES PLANS DE DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE:
QUELQUES PROBLEMES

INTRODUCTION

1. Dans le présent document on tentera de démontrer que le manque de main-d'oeuvre constitue fort probablement le problème le plus grave qui se pose à la planification du développement en Afrique. La raison en est que l'existence en Afrique d'une main-d'oeuvre qualifiée permettra à la fois d'utiliser efficacement les ressources avérées et de découvrir de nouvelles ressources potentielles. A cet égard, il n'est pas sans intérêt de signaler qu'il ressort d'une étude récemment entreprise par la CEA ^{1/} que l'Afrique est très riche en ressources énergétiques et minérales, dont l'exploitation dépendra de la formation d'une nombreuse main-d'oeuvre qualifiée.

2. On peut donc raisonnablement affirmer que l'un des enseignements qui se dégagent des activités intéressant le développement menées pendant les années 60, est celui de l'importance que revêt la vaporisation des ressources humaines. Ce fait étant admis, les pays consacrent maintenant dans le document relatif à leur plan de développement une section spéciale à l'examen de ce problème et ne s'y réfèrent plus en passant dans des notes de bas de page comme ils le faisaient dans le passé.

3. Si dans les paragraphes précédents on a souligné le rôle important des ressources de personnel qualifié dans le cadre de la planification de développement, cela ne réduit aucunement la signification d'un grand nombre d'autres facteurs de croissance et de développement. En fait, il y a en règle générale des liens entre ces facteurs et les ressources de main-d'oeuvre.

4. Dans le cadre du présent document on abordera donc successivement les questions suivantes:

- A. La réalisation des plans de développement, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les objectifs qui y sont énoncés ont été atteints;

^{1/} Carte de l'énergie primaire (ressources potentielles, production de charbon, de pétrole de gaz, raffineries de pétrole). Carte publiée par la Commission économique pour l'Afrique, 1968.

B. Le rôle des ressources humaines dans l'exécution des plans:

- i) Mobilisation du soutien populaire; ii) compétences et pratiques administratives; iii) augmentation de la proportion d'éléments autochtones dans le personnel chargé de la planification;

C. Ressources financières;

D. Observations d'ordre générale sur la planification;

E. Conclusions

A. Réalisation des plans de développement

5. Il ressort des renseignements dont dispose la Commission économique pour l'Afrique que pendant la dernière décennie, les efforts de planification déployés en Afrique n'ont pas été couronnés de succès particuliers, si on entend par succès la réalisation des objectifs précisés dans les plans de développement. Les renseignements disponibles sont présentés au tableau 1, 2, 3, 4 de l'annexe. Ces renseignements n'embrassent bien entendu pas la totalité des objectifs figurant normalement dans un plan de développement et tout particulièrement les objectifs sociaux. Certains pays qui, selon les informations quantitatives, n'ont pas tiré profit de la planification de développement, peuvent en fait avoir accompli quelques progrès importants. Quoiqu'il en soit, on estime que les enseignements qui se dégagent des activités passées seront utiles pour la planification future.

6. Aux Tableaux 1 et 2 on trouvera des renseignements sur des objectifs prévus pour le produit intérieur brut et sa répartition par secteur, ainsi que sur la mesure dans laquelle ces objectifs ont été atteints. Certains pays tels que l'Algérie et la République arabe libyenne ont pu dépasser des objectifs fixés en matière de produit intérieur brut grâce à des conditions favorables telles que la découverte de pétrole et d'autres gisements miniers, alors que dans d'autres pays, tels que la Côte d'Ivoire, le Kenya et le Togo, une politique économique rigoureuse et les conditions climatiques favorables ont permis d'atteindre un taux de croissance élevé qui se rapproche de l'objectif de 5 p. 100 fixé pour la première Décennie du développement.

7. D'autre part, parmi les pays qui n'ont pas atteint les objectifs arrêtés pour la première Décennie du développement, se trouvent des pays qui sont maintenant rangés parmi les pays en voie de développement les moins avancés et des pays où des facteurs politiques ont compromis les efforts en faveur de développement, tels que l'Algérie, l'Egypte, le Nigéria et le Zaïre.

8. Dans bien des cas, les objectifs sectoriels n'ont pas été atteints parce qu'ils étaient trop ambitieux par rapport aux possibilités du pays, que l'assistance financière et technique escomptée ne s'est pas concrétisée ou que, dans l'élaboration du plan on avait manqué de rigueur, particulièrement en ce qui concerne l'intégration, la cohérence et la coordination des activités sectorielles.

B. Le rôle des ressources humaines dans l'exécution du plan

9. i) Les planificateurs doivent s'efforcer sans cesse de mobiliser l'énergie de la population en vue de l'exécution du plan. En fait, ce soutien doit aussi être sollicité pour l'élaboration des plans, car la mise en oeuvre des plans et leur élaboration sont reliées entre elles. Un moyen efficace de mobiliser l'énergie populaire consiste à tenir la population au courant de toutes les activités allant de la présentation des données pertinentes à l'adoption des mesures souhaitables. Tous les moyens d'information doivent être amenés à concourir à ce processus qui a pour objet l'exposé détaillé du plan à la population.

10. Les programmes énoncés dans le plan ne peuvent être exécutés de façon satisfaisante sans l'adhésion des masses. Faute d'appui populaire, il peut en fait être difficile d'assurer la discipline indispensable dont dépend l'administration et l'exécution du plan. Les services chargés de l'administration du plan doivent donc mener des campagnes d'information suivies afin que les masses de la population sachent jusqu'à quel degré elles sont appelées à participer aux efforts en faveur de développement.

ii) Compétences et pratiques administratives

11. Dans certains pays d'Afrique, les rouages et pratiques d'administration tendent à être inefficaces en raison des changements fréquents de gouvernement et de l'inaptitude des services publics à suivre l'évolution de la situation.

12. Différents services, dont le bureau du plan, certains ministères, des organismes para-publics et des organes analogues, éprouvent souvent des difficultés à s'acquitter des tâches qui leur sont confiées en vertu du plan. Ces difficultés peuvent être dues à l'insuffisance numérique du personnel et au manque de fonds, ou aux points faibles des mécanismes administratifs chargés de mettre en oeuvre ces projets, programmes et politiques.

13. Il faut donc améliorer les rouages administratifs existant et adopter toutes mesures nécessaires pour l'exécution des plans.

iii) Formation de personnel autochtone qualifié

14. Comme on l'a déjà indiqué, l'insuffisance numérique du personnel qualifié constitue en Afrique l'un des principaux obstacles à l'application des stratégies de développement. Par ailleurs, faute de personnel qualifié, il peut être difficile d'employer efficacement l'assistance financière étrangère. Même si l'assistance technique prend la forme de services d'expert, il faut garder présente à l'esprit que cette assistance ne constitue qu'une solution à court terme. Aussi faut-il former le personnel autochtone nécessaire pour prendre en charge l'action en faveur de développement. Si l'on veut développer les compétences requises, il est donc indispensable que l'enseignement national soit qualitativement suffisant et convenablement organisé.

15. Il s'ensuit que toute nation doit adapter le programme d'études de ses établissements d'enseignements général, technique et professionnel de manière à pouvoir faire face aux besoins en main-d'oeuvre liées au plan. A cet égard, le succès du plan dépendra de la mesure laquelle un enseignement bien conçu permet de stimuler le progrès technique. En même temps, l'africanisation de la main d'oeuvre employée dans l'économie s'en trouvera accélérée.

C. Ressources financières

16. Un trait frappant des plans africains de développement est le degré dans lequel leur exécution dépend des apports financiers extérieurs qui doivent s'ajouter à l'épargne intérieure. La proportion des capitaux extérieurs nécessaires pour l'exécution des plans de développement en Afrique se situe entre un cinquième et plus de quatre cinquièmes des besoins totaux d'investissements; tel que le montre le Tableau 3. Le montant total dont on a besoin pour exécuter les différents projets et programmes d'investissement prévus dépasse souvent les ressources disponibles. Cet état de choses est dû à la tendance d'entreprendre des projets d'investissements de grande envergure et aux difficultés que l'on éprouve à mobiliser l'épargne intérieure et à se procurer des capitaux à des sources extérieures.

17. Certains pays savent toutefois que le lancement de projets d'auto-assistance peut contribuer au développement socio-économique, l'assistance financière étant réduite au minimum. A ce propos on peut citer le Président Nyerere qui a déclaré "... La population, grâce à son travail acharné et avec un peu d'assistance et d'animation a achevé de nombreux projets de développement dans les communautés rurales. Elle a construit des écoles, des dispensaires, des centres communautaires et des routes; creusé des puits, des canaux, des points d'eau pour les animaux, érigé de petites digues et mené à bien divers autres projets de développement. Si elle avait attendu de recevoir des fonds, elle ne pourrait pas se servir aujourd'hui de toutes ces acquisitions".

18. Comme on l'indique dans la stratégie de l'Afrique pour le développement durant les années 70, l'importance des économies que l'on peut réaliser en utilisant la main-d'oeuvre inemployée en vue du développement social et productif dans des domaines tels que les routes, l'habitation, les canaux d'irrigation, les mesures de conservation, les programmes de reboisement, etc.. n'a pas jusqu'ici retenu suffisamment l'attention des pays africains.

19. On a fait valoir ^{1/} que "la formation de capital n'importe pas autant que la façon dont les capitaux sont employés. Et cet emploi dépend de toute une série de facteurs économiques et sociaux qui permettent parfois d'atteindre un rythme de croissance plus élevé avec des capitaux réduits mais qui, par moments, entravent la croissance, en annulant même les effets d'apports importants de capitaux".

20. Comme les ressources financières disponibles pour les investissements sont généralement insuffisantes dans les pays africains, il est nécessaire d'utiliser de façon efficace les capitaux disponibles afin de stimuler les projets d'auto-assistance et d'utiliser la main-d'oeuvre inemployée.

D. Quelques observations d'ordre général sur la planification

21. Dans la présente section on présentera quelques brèves observations concernant la chronologie, la coordination et l'organisation de la planification en Afrique afin de mettre en évidence certains des problèmes fondamentaux auxquels on se heurte dans ces domaines.

a) Chronologie

22. Le temps est un facteur très important dans le processus de planification, parce que les objectifs du plan doivent être atteints dans un délai prescrit. Il faut garder présente à l'esprit cette condition, puisque la plupart des objectifs énoncés dans un plan sont reliés entre eux. Si l'on atteint un objectif on facilite fort probablement par là même la réalisation de l'objectif suivant.

1/ Kuznets, S. - Quantitative Aspects of Economic Growth of Nations: Long-term Trends in Capital Formation Proportions. Supplément à Economic Development and Cultural Change, Vol. 9, No. 4, juillet 1961, p. 56

23. En définissant un ensemble de mesures économiques interdépendantes, il faut coordonner différents objectifs compte tenu non seulement de l'importance des ressources requises mais aussi des délais impartis pour la réalisation de ces objectifs. Tout retard dans la réalisation d'un objectif donné peut compromettre la poursuite d'autres objectifs. Il faut donc définir des règles régissant l'échelonnement des différents projets faisant l'objet du plan.

b) Coordination

24. La planification de développement nécessitant la participation de différents services, organismes, etc. aux différentes phases du processus de planification, les activités de ceux-ci doivent être coordonnées si l'on veut améliorer les résultats du plan. A cet égard, il est indispensable d'harmoniser le plan et le budget. Tant le budget que le plan sont des instruments utilisés pour la répartition des ressources entre les différents secteurs de l'économie. La coordination réelle du budget et du plan, nécessite l'adoption de concepts, définitions et classifications uniformes.

25. Si l'on veut instaurer les liens souhaités entre le plan et le budget, il faut classer dans un cadre opérationnel les recettes et les dépenses et utiliser cette classification pour l'élaboration de plans et de budgets efficaces. Comme les projets particuliers d'investissement sont reliés entre eux, il est absolument indispensable d'assurer la coordination et l'intégration au niveau de l'ensemble des secteurs et au sein de chaque secteur où des projets de ce genre sont mis en chantier.

c) Organisation

26. La planification du développement nécessite l'organisation efficace de l'ensemble des services administratifs afin de permettre à la nation de gérer l'économie dans les meilleures conditions possibles. L'organisme chargé de la planification économique doit être en mesure de coordonner efficacement l'activité des différents services de planification et d'administration qui participent à l'élaboration, à l'exécution et l'évaluation des plans de développement socio-économiques.

E. Conclusions

27. Si les plans de développement ne sont pas complètement exécutés en Afrique, il est difficile d'imputer cet échec à un obstacle particulier. Il existe toute une gamme d'obstacles et de groupes d'obstacles qui, souvent ne peuvent pas être quantifiés. Ceci nonobstant, on cerne aisément les problèmes suivants:

- i) Manque de personnel qualifié et de dirigeant compétents;
- ii) Changements fréquents de gouvernement;
- iii) Manque d'un appui politique suffisant pour la planification;
- iv) Absence d'une politique rationnelle de développement;

- v) Coordination et intégration insuffisantes de l'ensemble des activités allant de l'élaboration du plan à son exécution;
- vi) Manque de coopération entre les ministères et particulièrement entre les ministres mêmes;
- vii) Dépendance excessive au niveau de la planification de spécialistes étrangers dont la plupart quitte le pays bien avant que l'on commence d'exécuter le plan;
- viii) Les organes d'information ne renseignent pas suffisamment le public sur les plans qui, par ailleurs, ne font pas l'objet de consultations convenables avec les masses de la population, les ouvriers ou leurs représentants;
- ix) Apparition à l'intérieur ou à l'extérieur du pays de troubles politiques ou autres;
- x) L'insuffisance des ressources intérieures et extérieures;
- xi) Dépendance excessive à l'égard des capitaux étrangers qui, dans bien des cas, ne sont ni quantitativement suffisants, ni fournis aux conditions et aux moments requis;
- xii) Manque des statistiques et d'autres informations de base nécessaires pour l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des plans.

28. La liste ci-dessus ne constitue certainement pas un répertoire complet des problèmes à résoudre en matière de planification africaine. A cet égard, on espère que ces problèmes seront examinés plus avant dans le prochain rapport sur l'examen et l'évaluation des progrès accomplis en Afrique dans le cadre de la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement.

29. Il est donc absolument indispensable que les pays particuliers d'Afrique signalent les principales difficultés auxquelles ils se sont heurtés dans l'élaboration, dans l'exécution et dans l'évaluation de leur plan.

30. Le secrétariat de la CEA leur demande donc en particulier de lui apporter leur concours en lui communiquant les statistiques et les autres informations dont il a besoin pour l'opération d'examen et d'évaluation ainsi que pour les exercices connexes qu'il entreprendra à l'avenir.

8. Dans bien des cas, les objectifs sectoriels n'ont pas été atteints parce qu'ils étaient trop ambitieux par rapport aux possibilités du pays, que l'assistance financière et technique escomptée ne s'est pas concrétiser ou que, dans l'élaboration du plan on avait manqué de rigueur, particulièrement en ce qui concerne l'intégration, la cohérence et la coordination des activités sectorielles.

B. Le rôle des ressources humaines dans l'exécution du plan

i) Mobilisation du soutien populaire

9. Les planificateurs doivent s'efforcer sans cesse de mobiliser l'énergie de la population en vue de l'exécution du plan. En fait, ce soutien doit aussi être sollicité pour l'élaboration des plans, car la mise en oeuvre des plans et leur élaboration sont reliées entre elles. Un moyen efficace de mobiliser l'énergie populaire consiste à tenir la population au courant de toutes les activités allant de la présentation des données pertinentes à l'adoption des mesures souhaitables. Tous les moyens d'information doivent être amenés à concourir à ce processus qui a pour objet l'exposé détaillé du plan à la population.

10. Les programmes énoncés dans le plan ne peuvent être exécutés de façon satisfaisante sans l'adhésion des masses. Faute d'appui populaire, il peut, en fait, être difficile d'assurer la discipline indispensable dont dépend l'administration et l'exécution du plan. Les services chargés de l'administration du plan doivent donc mener des campagnes d'information suivies afin que les masses de la population sachent jusqu'à quel degré elles sont appelées à participer aux efforts en faveur de développement.

ii) Compétences et pratiques administratives

11. Dans certains pays d'Afrique, les rouages et pratiques d'administration tendent à être inefficace en raison des changements fréquents de gouvernement et de l'inaptitude des services publics à suivre l'évolution de la situation.

12. Différents services, dont le bureau du plan, certains ministères, des organismes para-publics et des organes analogues, éprouvent souvent des difficultés à s'acquitter des tâches qui leur sont confiées en vertu du plan. Ces difficultés peuvent être dues à l'insuffisance numérique du personnel et au manque de fons, ou aux points faibles des mécanismes administratifs chargés de mettre en oeuvre ces projets, programmes et politiques.

13. Il faut donc améliorer les rouages administratifs existant et adopter toutes mesures nécessaires pour l'exécution des plans.