

53073

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.

LIMITEE

E/CN.14/CAP.2/INF.13

19 février 1968

FRANCAIS

Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Conférence des planificateurs africains
Deuxième session
Addis-Abéba, 4-15 décembre 1967

MISE EN OEUVRE DES PLANS ET PROBLEMES CORRESPONDANTS

(Présenté par M. F.A. Atabani, chargé de cours en
économie, Université de Khartoum, Soudan)

1. ECONOMIE DU SOUDAN : CARACTERISTIQUES GENERALES

Le Soudan, d'une superficie de 2.500.000 kilomètres carrés, est le pays le plus vaste d'Afrique. Une grande partie du territoire est inhabité. Les sols du Soudan sont de trois sortes : sablonneux dans le tiers nord, argileux au centre et latéritique au sud. Le recensement de population effectué en 1955/56 a établi un total de 10,4 millions d'habitants. Si l'on s'en tient à un taux d'accroissement de la population de 2,8 pour 100, ce chiffre doit être maintenant passé à 14 millions environ.

L'économie du Soudan est surtout agricole et pastorale, la terre et l'eau étant les principales sources de production et de revenu. La population est composée en majorité de petits agriculteurs et d'éleveurs. Les produits de la culture et de l'élevage dominant dans le commerce d'exportation, par contre, les produits manufacturés constituent une partie substantielle des importations. Les industries sont petites et plutôt sous-développées.

Le Soudan, bien qu'étant un pays en voie de développement, présente, dans certains domaines, des caractéristiques différentes de celles de plusieurs pays placés dans des conditions semblables. Les terres y sont

abondantes et la pression démographique n'existe pas sur les terres mises en valeur. Il est probable qu'à l'heure actuelle quelque 5 pour 100 seulement des terres cultivables sont exploitées. En d'autres termes, la terre ne risque pas, maintenant ou dans l'avenir prévisible, de constituer un facteur restrictif des activités agricoles ou pastorales, et par suite, du développement général du pays.

Pour plus de clarté il convient de diviser la structure économique du Soudan en deux branches : d'une part, l'économie traditionnelle de subsistance (ou semi-subsistance) où la place de la production commerciale est infime et où la plus grande partie de la population pratique la culture vivrière, fondée uniquement sur les pluies, avec des méthodes et des techniques archaïques, l'élément central en étant l'homme à la houe, partout présent. D'autre part, il y a l'économie monétaire qui comprend la production de denrées alimentaires et les cultures de rapport, principalement coton et arachide et qui fait appel aux méthodes modernes d'irrigation et de labourage. Mais la plus grande partie des terres et de la main-d'oeuvre intervenant dans l'économie sont consacrées à des activités de subsistance. Sur 3 ou 4 millions d'hectares cultivés au cours d'une année donnée, 2 à 2,5 sont consacrés aux cultures dépendant des pluies et la plus grande partie des récoltes annuelles ont été tributaires des pluies. Les régions arrosées par les pluies alimentent non seulement leurs propres habitants, mais encore fournissent aux centres urbains en expansion leurs produits alimentaires de base. Le mouvement circulaire des revenus du secteur de subsistance est assez primitif. Pour ce qui est de l'économie monétaire, l'expansion et la contraction des revenus dépendent beaucoup trop des conditions faites sur les marchés mondiaux aux matières premières agricoles. Le secteur monétaire étant tributaire des recettes d'exportation provenant d'un petit nombre de produits agricoles - surtout le coton - les activités économiques du Soudan sont soumises périodiquement à de violentes fluctuations.

Les recettes d'exportation constituent la plus grande partie des revenus monétaires de nombreux producteurs et la principale source de capitaux pour l'ensemble du secteur moderne. Les recettes d'exportation servent à

l'importation de biens de consommation et d'équipement manufacturés. Etant donné le régime fiscal en vigueur dans le pays, les recettes et les droits à l'exportation constituent pour l'Etat la principale source de revenus et par conséquent des excédents budgétaires qui sont le premier élément d'épargne du pays.

Au Soudan, l'Etat joue un rôle essentiel dans l'économie monétaire. Outre les efforts qu'il déploie quotidiennement dans le domaine administratif et financier, l'Etat possède la majorité des institutions financières modernes et il est aussi le principal promoteur et associé des entreprises importantes telles que le complexe de Gezireh et l'industrie sucrière. L'Etat ne se borne pas à être le principal investisseur des secteurs publics où les marges bénéficiaires sont modestes, tels que les communications et les services publics, il intervient également dans les investissements et la gestion des entreprises d'égrenage du coton et des industries du bâtiment et du génie. Il détient le monopole des importations de sucre et contrôle l'ensemble des ventes de coton à l'étranger. Depuis la guerre, des programmes de développement successifs ont encore élargi le champ d'action du secteur public.

L'entreprise privée, bien que d'origine relativement plus récente, domine dans les industries secondaires, les échanges intérieurs, le commerce extérieur, l'artisanat traditionnel et les industries familiales. Dans le secteur agricole, environ un tiers de la production totale de coton est imputable à des installations privées qui ont joué un rôle essentiel dans l'expansion rapide de la production du coton qui a suivi l'essor dû à la guerre de Corée. Dans le cas des autres cultures de rapport, comme les oléagineux et en particulier l'arachide, qui a beaucoup progressé au cours des dernières années, la production relève en grande partie d'intérêts privés. Ce sont également des entreprises privées qui assurent l'ensemble des transports routiers. La majeure partie des industries secondaires établies au cours des dix dernières années appartiennent au secteur privé qui en assure l'exportation.

2. PLANIFICATION ECONOMIQUE DU SOUDAN

Au Soudan, il y a plus d'un demi-siècle que, sous une forme ou sous une autre, des efforts ont été entrepris dans le secteur public en faveur du développement économique, mais ce n'est qu'au cours des dernières années que la planification a pris une forme plus élaborée. Les efforts appliqués au développement ont beaucoup évolué depuis l'époque des crédits "de circonstance" destinés aux dépenses d'équipement. Si l'on prend comme critère le degré d'élaboration du processus de planification, le développement du pays peut se caractériser par trois phases distinctes : la période antérieure à 1946, la période 1946-1960 et la période postérieure à 1960.

Au cours de la période antérieure à 1946, les crédits destinés aux dépenses d'équipement étaient attribués "selon les circonstances". L'élaboration des projets de développement était presque entièrement laissée aux soins des directeurs des ministères et des administrations provinciales. Les projets étaient présentés au Ministère des finances et selon leur importance et leur intérêt c'était soit le secrétaire aux finances, soit le gouverneur général en consultant son conseil, qui prenait les décisions relatives à leur valeur. Du point de vue purement administratif, la principale caractéristique de cette période a été l'absence d'un comité ou organisme spécial attaché au développement ayant comme tâche principale d'examiner les projets, d'étudier la possibilité de les réaliser ou de déterminer l'ordre d'urgence. Les projets présentés par les différents organismes étaient examinés par des fonctionnaires dans le cadre de leur travail quotidien. Aucun budget distinct n'était prévu pour les dépenses de développement par rapport aux dépenses courantes.

Cependant, la période 1946-1960 a été différente de la période antérieure à la guerre. Pour la première fois on a séparé les crédits destinés au développement des décisions quotidiennes courantes. On a élaboré des programmes quinquennaux de dépenses publiques qui indiquaient clairement l'ordre d'urgence, ce qui s'écartait considérablement de l'usage antérieur qui consistait à choisir un seul projet, quelquefois plusieurs, dont le financement était distinct de celui des autres projets. Au cours de cette

période, deux programmes publics officiels de développement ont été élaborés (1946-51 et 1951-56, respectivement). Après 1956, année de l'accession à l'indépendance, le Gouvernement a eu recours à des plans annuels en raison de l'incertitude qui régnait au sujet des ressources disponibles. Rétrospectivement, pour plus de facilité, on peut regrouper ces programmes annuels et considérer qu'ils constituent le programme 1957-60. Sur le plan de l'organisation, pour la première fois dans l'histoire du pays, un nouveau service était créé en 1950 au sein du ministère des finances, chargé de l'élaboration et du contrôle de l'exécution des programmes de développement du secteur public.

La période postérieure à 1960 est entièrement dominée par le Plan décennal pour le développement économique et social (1961/62-1970/71) qui diffère complètement de ce qui a pu être tenté jusqu'alors. Il s'agit d'un essai de planification intégrale qui, en tant que telle, comprend des projections pour les secteurs privé et public ainsi qu'une tentative de projection des exportations, des importations et de la balance des paiements. Le concept et la technique employés pour ce genre de planification se différencient des tentatives précédentes en ce qu'ils sont fondés, en fait, sur un modèle global de l'économie et sur les tentatives des planificateurs qui estiment au lieu de calculer, et sur l'emploi de coefficients de rendement de capital.

La répartition des ressources et les sources de capitaux par rapport à ce qui se faisait antérieurement sont différentes dans le nouveau Plan. Du point de vue de l'organisation, le Plan décennal indique les grandes lignes de la structure administrative et l'organisation du service de planification et précise les différents organismes - politiques et techniques - qui seront chargés de la préparation, de la mise à jour, de la mise en oeuvre du Plan et des dispositions complémentaires requises.

Cependant, il semble bien qu'à l'avenir la planification du pays subira dans une large mesure l'influence du Plan décennal, en ce sens que les futurs plans seront de plus en plus détaillés. L'époque des projets de dépenses publiques d'infrastructure semble révolu. C'est pour

cette raison qu'il devient absolument indispensable d'examiner les lacunes du processus de planification que le Plan décennal a permis de déceler. C'est pour la même raison que les observations formulées dans ce court document porteront seulement sur l'expérience du Plan décennal, à l'exclusion de toutes autres tentatives antérieures de planification.

3. LE PLAN DECENNAL

a) Comportement économique

Le Plan a été élaboré sous une forme intégrale. Toutes les projections établies pour les revenus, la population, les exportations et les importations sont des projections globales. Dans le Plan, on n'a pas essayé de décomposer ces agrégats en chiffres régionaux, ni de considérer les programmes régionaux ou locaux. Par conséquent, on ne peut apprécier le comportement du Plan qu'en fonction des agrégats généraux. Tout d'abord, on remarquera que si l'on considère les agrégats généraux, l'accroissement de la production a été très proche des taux fixés par le Plan pour les cinq premières années, 1961/62-1965/66.

	Objectif annuel du Plan	Taux annuel réel <u>Pourcentage</u>
Accroissement du PIB (prix constants)	4,8	4,5

L'annexe indique les chiffres annuels du PIB (coût des facteurs), les projections de population, les revenus par habitant et les taux d'accroissement du PIB comparés à ceux du Plan.

Au premier abord, on peut se féliciter que les taux d'accroissement aient été aussi proches des objectifs du Plan. Cependant, ces taux d'accroissement n'ont été possibles qu'en raison de la mobilisation d'une partie des rares ressources du pays plus grande que la proportion fixée par le Plan. Naturellement, de ce fait, la possibilité d'atteindre les objectifs d'investissement s'est altérée rapidement au cours des années postérieures à 1965. On craint que les effets de cette situation ne se manifestent par la diminution du taux d'accroissement du PIB pendant la seconde moitié du Plan décennal.

Le prix réel qu'il a fallu payer pour atteindre ces taux généraux d'accroissement relativement élevés ressort de ce qui suit : le secteur public a subi des déficits globaux de trésorerie, chaque année, depuis la mise en oeuvre du Plan, ce qui s'est produit par le fait que les ressources de trésoreries nationales et les réserves de devises se sont trouvées fortement sollicitées. Entre juin 1962 et juin 1966, les liquidités du secteur public ont diminué de 66,5 millions de livres soudanaises. Cette situation semble avoir eu trois causes principales :

1. Au cours de ces cinq années, les investissements publics ont été supérieurs aux projections du Plan de quelque 37 millions de livres. Pour la première moitié du Plan, l'ensemble des investissements du secteur public a totalisé 216 millions de livres, alors que le Plan prévoyait 179 millions de livres - bien que la répartition par secteur ait été plus ou moins conforme au Plan.
2. L'épargne du secteur public disponible pour le financement des investissements en capital fixe a été inférieure de 25 millions de livres aux prévisions du Plan.
3. Le financement extérieur net affecté au secteur public a été inférieur de quelque 20 millions de livres sterling aux objectifs du Plan.

L'accroissement des investissements du secteur public a eu pour principales raisons : a) la sous-estimation des coûts de certains facteurs de production et b) l'accélération de l'exécution de certains programmes qui a entraîné des coûts plus élevés.

Il y a lieu d'indiquer toutefois qu'en aucun cas l'augmentation des investissements publics n'a été due à l'adjonction de nouveaux projets au Plan.

Ces déficits des opérations du secteur public se sont reflétés dans la balance des paiements et le niveau des réserves libres de devises. Ces réserves ont diminué de quelque 45 millions de livres soudanaises au cours des cinq premières années alors que les projections du Plan prévoyaient une diminution de 6 millions de livres pour toute la période décennale.

Le Plan disposait que les investissements du secteur public devaient être financés par l'épargne du Gouvernement et des organismes publics et par un afflux net de prêts et de subventions étrangers. En d'autres termes, il n'était pas prévu que la Banque centrale financerait des dépenses du secteur public. Mais en raison de la diminution rapide des réserves de trésorerie du secteur public, le Gouvernement a eu progressivement recours à la Banque centrale pour le financement du déficit. Le résultat a été qu'au cours des cinq dernières années le volume de la monnaie en circulation a presque doublé : de 43 millions de livres soudanaises en juin 1961 il est passé à 77 millions en juin 1966. Un déficit fortuit peut être considéré comme un écart par rapport à la conjoncture, mais un déficit de trésorerie persistant financé par la Banque centrale est de toute évidence contraire aux intentions du Plan.

b) La structure administrative

Peu avant 1960, en raison de l'indépendance et de l'éveil concomitant des aspirations, il est apparu nettement qu'il serait nécessaire de réorganiser le processus de planification du développement du fait de l'augmentation considérable des dépenses de développement et de la nécessité croissante d'une préparation et d'un examen plus sérieux des programmes et des projets. Il s'y ajoutait en outre la nécessité de faciliter la participation du secteur privé au développement économique et de coordonner ses efforts avec ceux du secteur public. En février 1961, le Conseil des Ministres a approuvé la nouvelle organisation de la planification du développement.

Pour l'essentiel, il s'agissait d'une organisation à quatre échelons, avec au sommet un conseil économique, puis un comité de développement, un comité national de planification technique et un secrétariat de planification économique. De toute évidence, la machine était trop lourde pour permettre un travail efficace. D'autre part, les fonctions et attributions des différents échelons n'étaient pas clairement définies. Cette organisation ne pourvoyait pas aux liaisons indispensables avec les ministères intéressés chargés, non seulement de l'examen et de la préparation des différents projets, mais encore de l'exécution de ces projets. Cette

organisation ne parvint pas à se matérialiser et le pays resta sans organisme efficace, en dehors du Secrétariat de la planification du Ministère des finances, habilité à prendre les décisions importantes relatives au Plan et à l'examen continu de son comportement. Il n'existait aucun organisme efficace de planification pour faire en sorte que les révisions envisagées soient appliquées. Le Secrétariat de la planification, à court de personnel qualifié, n'était pas en mesure de s'acquitter de toutes les tâches de l'organe complet de planification.

Le vide laissé par l'impossibilité de mettre sur pied un bureau de planification n'a pas manqué d'entraîner des retards et des carences dans l'exécution du Plan. Dans de nombreux cas, même les organismes qui devaient exécuter le Plan ou administrer les entreprises nées de l'exécution des projets n'ont pas été créés. On relève quelques exemples de ce genre en matière de développement agricole. Bien que dans le Plan on ait attribué une grande partie des investissements publics à l'agriculture, on n'avait pas prévu la création des services chargés de l'exécution de ces projets. Il a fallu attendre sept ans après le démarrage du Plan pour que le Gouvernement se rende compte qu'il fallait créer des organismes indépendants pour administrer les nouveaux projets ou exécuter les tâches de développement requises. Au cours de l'année 1967, quatre sociétés indépendantes ont été créées et chargées des tâches suivantes :

1. La Société d'agriculture mécanisée (Mechanized Farming Corporation) chargée des régions du Soudan arrosées par les pluies. Le Plan prévoit l'exploitation de 324.000 hectares de ces terres nouvelles.
2. La Société publique de production agricole (Public Agricultural Production Corporation) chargée de l'administration de toutes les entreprises agricoles de l'Etat.
3. La Société de développement agricole (Agricultural Development Corporation) qui doit être bientôt créée.
4. La Société des eaux et du développement dans les zones rurales (Rural Water and Development Corporation) chargée de fournir de l'eau et des services dans les régions de cultures arrosées par les pluies.

Au milieu de l'année 1966, on avait commencé à s'attaquer aux lacunes et carences générales du processus de planification. Une nouvelle organisation de planification a été créée. Pour l'essentiel, cette nouvelle organisation est composée d'un comité ministériel chargé des questions de politique générale et cinq commissions de secteur : commission de la politique économique, commission agricole, commission pour les transports et la distribution; commission industrielle et commission des services sociaux. Des sections de planification et d'exécution seront instituées dans chaque ministère et organisme responsable des activités de planification. Les conseils régionaux agiront en tant que sections de planification pour les différentes régions; le Secrétariat de la planification du ministère des finances et des affaires économiques, lorsqu'il aura été étoffé, s'occupera des aspects techniques du plan et assurera la coordination des activités des diverses commissions et sections de planification. On espère que ces nouvelles dispositions permettront dans une certaine mesure de remédier aux lacunes du système actuel.

Cependant, jusqu'à présent, la formation du personnel a été plutôt négligée. Il est bien connu que le personnel qualifié, tant pour le Secrétariat de la planification que pour les organes d'exécution, est très nettement insuffisant. Par formation, on entend en général des études académiques qui impliquent un premier diplôme en sciences économiques ou autre discipline connexe ou une licence ou autre diplôme d'études supérieures décerné par une université africaine ou étrangère. Quelques fonctionnaires sont envoyés en stage au Centre de développement de la Banque internationale ou à l'Institut africain de développement économique et de planification (IDEP) (Dakar). De manière générale, ce procédé est des plus louables mais il exclut la formation en cours d'emploi. Il s'agit là d'un domaine totalement négligé, alors qu'on sait fort bien que c'est au contact de ses collègues et supérieurs qu'un jeune employé acquiert ses compétences professionnelles. Les études académiques qui développent l'esprit critique sont, bien sûr, une condition préalable, mais la formation théorique ne pourra jamais se substituer à la formation en cours d'emploi grâce à laquelle

l'intéressé acquerra, après des années de travail contrôlé, le doigté et les compétences nécessaires à l'élaboration des décisions et à la direction du personnel.

Le personnel extra-africain représente une source précieuse pour la formation d'homologues locaux. Cependant, pour différentes raisons, on n'a pas tiré tout le parti possible de cette source.

4. METHODES D'IDENTIFICATION DES PROJETS

En général, l'analyse économique est précieuse pour déterminer si un projet d'investissement vaut la peine d'être entrepris eu égard aux autres possibilités d'emploi des ressources impliquées. Pour être efficace il est absolument indispensable que cette analyse comprenne un examen minutieux de tous les aspects du projet - économiques, techniques, administratifs et financiers.

Cependant, dans la pratique, le rôle de l'analyse économique pourra se trouver limité dans une très large mesure par les autres éléments de la conjoncture. Dans certains cas seule une analyse approchée sera possible faute de données, de temps ou de personnel pour l'exécuter. Les analyses de ce genre peuvent suffire dans certains cas particuliers caractérisés par le nombre généralement limité des solutions possibles. Dans d'autres cas, les renseignements nécessaires étant disponibles, il sera possible et souhaitable de procéder à une analyse approfondie.

Comme signalé précédemment, le rôle de l'analyse économique est de déterminer si un projet d'investissement envisagé est souhaitable par rapport aux autres solutions. De façon générale, l'opportunité d'un projet d'investissement se mesure par le taux de rémunération du capital. Pour mesurer ce taux il est nécessaire de calculer la valeur réelle des dépenses et des avantages qu'implique un projet donné. Il s'agit en partie de déterminer les postes à faire figurer aux dépenses et aux avantages, et en partie, à établir la valeur de ces postes de dépenses et de bénéfices. Dans la plupart des pays en voie de développement, les prix du marché ne reflètent généralement pas l'insuffisance relative des ressources du pays : les prix

du marché sont habituellement faussés par des structures et des pratiques généralisées du monopole; les devises étrangères sont sous-évaluées; les salaires en cours ne reflètent pas le coût de substitution de la main-d'oeuvre; etc.. Il vaut mieux évaluer les coûts et les avantages à des prix fictifs - c'est-à-dire des prix théoriques par lesquels on essaie d'atteindre, du point de vue national, une évaluation plus appropriée des entrées et des sorties - afin de calculer les coûts et les avantages économiques du projet.

Une décision étant prise, on compare les avantages et les coûts escomptés et on calcule le taux de rémunération de l'investissement. A l'heure actuelle on utilise l'une des deux méthodes suivantes : soit la méthode de la valeur escomptée des mouvements de trésorerie, qui indique le taux intérieur de rémunération des capitaux, soit la méthode de la valeur actuelle. Dans la pratique, les deux méthodes doivent donner les mêmes résultats si le même taux d'intérêt est utilisé. Comme pour les autres prix, le taux d'intérêt utilisé doit refléter le coût réel du capital pour l'économie - un taux d'intérêt fictif plutôt qu'un taux d'intérêt au cours du marché.

Quelles ont été les méthodes utilisées pour l'identification des projets du Plan décennal ? Autant que nous sachions, aucune évaluation économique, de la forme exposée dans les paragraphes précédents, n'a été sérieusement entreprise pour aucun des principaux projets contenus dans le Plan. Comme tous les grands projets concernaient des ouvrages d'irrigation, les ingénieurs-conseils se sont bornés à une évaluation technique et ont décidé que lesdits projets étaient réalisables. Dans certains cas cette évaluation technique a été suivie d'une analyse très approximative des aspects économiques des projets. Le fait qu'on ait négligé d'évaluer tous les aspects des projets et de se poser toutes les questions pertinentes a entraîné, pour les principaux projets, des retards de sept à huit ans dans l'exécution. Il en a été ainsi en particulier pour les projets d'irrigation. L'un des deux principaux barrages ayant été financé par un prêt de la BIRD, ce retard aura pour conséquence d'imposer

au pays un fardeau supplémentaire, les intérêts sur le prêt commençant à courir en 1967, bien avant que les effets du barrage se fassent sentir sur la capacité de production du pays et sur son aptitude à gagner des devises. Si l'on avait entrepris une analyse des coûts et des avantages avant de choisir les projets on aurait évité la plupart des erreurs ultérieures.

En raison, en partie de déboires du genre de ceux indiqués précédemment et en partie de l'insistance des principaux organismes de prêt, les analyses des coûts et des avantages sont à l'heure actuelle de plus en plus répandues. Il s'agit là d'un progrès relativement récent et la méthode est couramment employée pour l'identification des projets par les ingénieurs-conseils au service du Gouvernement aussi bien que par le personnel de planification des services publics. Cependant la pratique courante, en dépit de ce progrès bien accueilli, laisse beaucoup à désirer en ce sens que, les ressources pouvant être affectées à différents emplois, il faut calculer les rapports coûts/avantages et les comparer pour un large éventail de projets. Pour pouvoir prendre des décisions bien fondées, d'après les rapports coûts/avantages, il faut également s'appuyer sur un appareil plus large que le cercle limité de la fonction publique. Et cela d'autant plus quand ces rapports ne fournissent pas un critère précis pour les investissements et qu'on doit avoir tenu compte d'autres éléments.

5. DONNÉES REQUISES POUR L'IDENTIFICATION DES PROJETS

Si l'analyse du rapport coûts/avantages est considérée comme le critère d'identification des projets, il convient de disposer des données de base suivantes :

a) Coûts des investissements

En général, l'estimation des coûts des investissements est un exercice technique qui est généralement exécuté par des ingénieurs. Cependant il appartient à l'économiste de faire en sorte que toutes les possibilités techniques soient envisagées, que tous les éléments pertinents

des coûts, et aucun autre, soient considérés et que seuls des prix reflétant des coûts de substitution pour le pays soient utilisés. Par conséquent l'analyse doit porter non seulement sur les principales options, par exemple, irrigation par gravité ou irrigation par pompage, mais également sur tous les aspects techniques possibles des projets choisis, par exemple, toutes les formes et méthodes possibles de construction des routes. L'examen des différentes possibilités est d'autant plus important que chaque projet n'est généralement pas isolé, mais fait plutôt partie d'un ensemble de projets apparentés. Les projets agricoles impliquent généralement des plans de construction et de colonisation rurales prévoyant des régimes fonciers différents, des travaux d'irrigation (canalisations, etc.), des bâtiments, des routes et même des écoles et des centres sanitaires. Il importe de veiller à ce que tous les éléments de cet ensemble soient compris dans les calculs.

Quels sont les éléments à considérer comme coûts d'investissement ? De toute évidence, il faut retenir les coûts de la main-d'oeuvre, de l'équipement et des matériaux. Moins faciles à déterminer sont les dépenses correspondant au paiement des consultants nationaux et étrangers et la valeur du temps consacré aux projets par les fonctionnaires d'exécution. Il faudrait également parer aux erreurs de calcul, aux omissions et autres impondérables.

Les postes à considérer étant arrêtés, il faut les évaluer aux prix qui reflètent les frais de distribution des ressources pour la société. Il n'est pas question ici de faire un long exposé sur la théorie des prix fictifs, mais il suffira d'indiquer qu'il faut apporter le plus grand soin à l'évaluation des coûts afférents à la main-d'oeuvre et aux devises ainsi qu'au choix du taux d'intérêt étant donné que, dans la plupart des pays en voie de développement, ce sont ces postes pour lesquels les prix sont le plus souvent faussés. L'adoption des prix et des taux d'intérêt courants peut entraîner une évaluation erronée des coûts d'investissement.

b) Avantages

En général, les principaux problèmes soulevés par le calcul des avantages sont, en premier lieu, l'estimation de l'augmentation de la production réelle résultant du projet et de l'ensemble des autres projets qui lui sont associés et, en second lieu, les prix auxquels l'augmentation de la production doit être évaluée. Par conséquent, pour le calcul des avantages, il est indispensable de disposer des données essentielles relatives à l'augmentation et aux prix.

L'augmentation possible de la production dépend de facteurs techniques et peut être estimée avec exactitude, par exemple, l'accroissement de la production dû à un ouvrage d'irrigation est fonction de la superficie irriguée et du volume de l'eau rendu disponible. En fait, la question qui se pose est de savoir si la production possible après l'exécution du projet sera immédiatement utilisée sous forme de biens intermédiaires ou finals, ou encore si l'emploi n'en interviendra qu'après une certaine période. Lorsque les produits ne sont utilisés qu'après un certain temps, cette période de transition est d'une importance considérable pour le calcul du taux de rendement du projet. Dans ce cas, les estimations de l'accroissement des avantages correspondant aux diverses périodes devront être faites aussi bien que possible et utilisées pour le calcul des taux de rendement du capital.

Ensuite, se pose le problème de la détermination de la valeur de l'accroissement de production escompté. Les prix sur les marchés locaux au départ de l'exploitation agricole ne fournissent généralement pas d'indications valables, car ils subissent des déformations dues aux monopoles, aux subventions, etc.. Les prix des marchés locaux diffèrent généralement d'une région à l'autre en raison des tarifs de transport élevés et de l'insuffisance générale du système de distribution. Par conséquent, on ne peut fonder aucune décision relative aux investissements sur ces prix, il faudra recourir aux prix comptables fictifs. Les prix des importations et des exportations (calculés nets des droits d'importation et

d'exportation et convertis à un taux de change fictif) sont utilisables dans de nombreux cas en tant que prix fictifs, même si l'accroissement de la production n'est pas destiné au marché d'exportation ou au remplacement des importations. Cependant ici encore de nombreux problèmes se posent en raison du fait que sur le marché international les contingents, les subventions, les accords internationaux, les préférences régionales et bilatérales, etc. abondent. Cependant, les prix à l'exportation et à l'importation ajustés comme indiqué ci-dessus fournissent une meilleure indication de la valeur réelle des marchandises produites dans le pays intéressé.

Il ressort de l'exposé précédent que des données de base sont nécessaires pour l'examen critique des projets au moyen des **rapports coûts/avantages**. Il existe, évidemment, de nombreuses incertitudes et l'esprit de jugement et le bon sens des experts en la matière peuvent s'exercer librement. C'est la raison pour laquelle l'organe chargé de prendre les décisions doit comprendre un effectif important d'experts et les discussions sur les résultats et le choix des projets ne doivent pas être strictement limitées à la fonction publique. Dans ce domaine, la pratique adoptée au Soudan laisse beaucoup à désirer.

Conclusions

Le Plan décennal représente pour le Soudan une innovation - on n'avait jamais rien tenté de semblable par le passé. Comme dans le cas de toutes les entreprises d'avant-garde, il a donné lieu à des difficultés et à des lacunes nombreuses. L'expérience des sept dernières années a fait ressortir la plupart des pièges et les nombreux aspects d'un exercice qui a pu à tort sembler facile à première vue. Les leçons qu'on peut tirer du Plan décennal ne sont en aucune façon limitées à l'évaluation et à l'exécution des projets, mais les autres domaines, tels que la mise au point des politiques économiques appropriées, n'entrent pas dans le cadre du présent document. Il faut espérer que pour le prochain plan de développement économique du Soudan, on tirera profit des leçons du Plan décennal, car il s'agit là de la vraie marque du progrès.

ANNEXE

Développement de l'économie soudanaise au cours de la première moitié du
Plan décennal (en millions de livres soudanaises)

Année	PIB Prix courants	PIB Prix cons- tants (prix de 1964/65)	Taux d'accrois- sment du PIB à prix constants (1964/65)	Population	Revenu par habitant	
					Prix cou- rants	Prix cons- tants
1960/61	348,5	369,1		11,93	29,2	30,9
1961/62	398,6	419,0	13,5	12,26	32,5	34,2
1962/63	401,6	418,6	-0,1	12,61	31,8	33,0
1963/64	415,9	424,1	1,5	12,97	32,1	32,5
1964/65	437,8	437,8	3,2	13,33	32,8	32,8
1965/66	461,7	459,9	4,9	13,73	33,6	33,5

Source et notes : Department of Statistics et Ministry of Finance and Economics.
Le taux moyen d'accroissement du PIB à prix constants était de 4,5 pour 100 alors que le plan, se fondant sur les prix de 1961/62, prévoyait 4,8 pour 100. Les projections de population sont fondées sur un taux d'accroissement annuel de 2,8 pour 100.

ANNEXE
TABLEAU N° 1

ANNEXE

Evolution de l'économie algérienne au cours de la période 1950-1960
Plan quinquennal (en millions de livres algériennes)

Année	PFB Prix constant	PFB Prix constant (base 1950)	Taux d'accroissement du PFB à prix constants (1950=100)	Population	Revenu par habitant à prix constants
1950	48,5	48,5	100	11,93	30,2
1951	38,6	40,0	13,5	12,26	32,5
1952	40,6	41,6	4,1	12,31	33,0
1953	41,9	42,1	1,2	12,37	33,5
1954	43,8	43,8	3,2	12,40	33,8
1955	45,7	45,7	4,3	12,43	34,2

Source : Direction des Statistiques et de l'Administration Générale.
Le tableau ci-dessus est basé sur les prix constants de 1950.
Les données sont en millions de livres algériennes.
Les projections de population sont basées sur le plan quinquennal 1955-1960.