

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



53101

Distr.
LIMITEE

E/CN.14/CAP.2/INF.22
29 février 1968

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

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

QUELQUES ASPECTS DE LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT
EN OUGANDA

(Présenté par le Gouvernement de l'Ouganda)

1. Nouvelle forme de planification

Ainsi que l'indique à juste titre le document de la CEA intitulé Planification du développement en Afrique (E/CN.14/CAP/9), l'historique de la planification du développement en Ouganda remonte à 1920. Le fait qu'après 50 ans d'expérience nous soyons encore des novices en la matière est une preuve suffisante de la complexité de la planification.

Nos premiers efforts de planification du développement s'écartaient beaucoup de l'acception de ce terme généralement admise de nos jours. Il s'agissait de tentatives destinées surtout à conférer certains éléments de prévision dans la préparation du budget public. Si l'on peut à bon droit soutenir que même de nos jours les plans de développement sont dans une large mesure des états des dépenses envisagées par l'Etat, il ne faut cependant pas méconnaître certaines différences fondamentales entre la planification actuelle et celle qui était pratiquée pendant la période coloniale.

La conception même de l'objet de l'opération est différente. Les principales questions qu'on se posait alors étaient les suivantes :

- i) Quel sera le total des dépenses publiques possibles pour, par exemple, les trois prochaines années ? Ce qu'on déterminait par le seul examen des revenus probables.
- ii) Comment ces dépenses seront-elles réparties entre les différents ministères ? La manière dont on parvenait à résoudre ce problème n'apparaît pas toujours clairement mais il semblerait que les atouts dont disposaient les divers ministères pour défendre leur position et le bon vouloir du gouverneur en place comptaient pour beaucoup dans les décisions. On doit admettre, à vrai dire, que le processus d'allocation des dépenses impliquait dans certains cas l'identification de projets de développement importants, mais il ne s'agissait nullement de l'élément essentiel du processus.

Nous ne prétendons pas que ces deux questions ne s'appliquent pas à la planification actuelle. Cependant, de nos jours, on les pose non pas pour elles-mêmes, mais seulement parce qu'il est nécessaire d'en connaître les réponses (ainsi qu'à de nombreuses autres questions) pour résoudre un problème beaucoup plus vaste et plus important. Aujourd'hui, on se demande "quels sont le volume et la répartition des dépenses publiques qui s'imposent pour qu'on puisse atteindre le niveau de développement général souhaité dans les domaines économique et social?". Après quoi on pose des questions secondaires sur les finances publiques et autres points, et on y répond en fonction strictement de l'objectif défini. Les recettes probables et les atouts des différents ministères ne sont plus les éléments déterminants des dépenses publiques envisagées ni de leur répartition. Cette nouvelle conception des buts de la planification du développement a amené de profonds changements dans la nature et l'étendue des plans.

Pour définir les objectifs du développement en tenant compte de la conjoncture, il est nécessaire de posséder une connaissance aussi approfondie que possible de la nature, des problèmes et des possibilités des structures économiques et sociales. Par conséquent, la différence frappante entre

les plans d'hier et les plans d'aujourd'hui est l'ampleur et la précision de l'analyse préalable sur laquelle ils sont fondés.

Les objectifs du développement intéressant l'ensemble de la société, il faut maintenant tenir compte explicitement dans le plan des activités des secteurs autres que le secteur public. Dans les plans actuels, on s'efforce, avec plus ou moins de succès d'indiquer au moins le comportement souhaitable du secteur non public et on y fait figurer des directives pour faciliter l'exécution du programme établi pour que ce comportement soit atteint.

L'évolution de la structure économique et sociale est un processus de longue haleine. Les mesures prises maintenant risquent de n'avoir de résultats concrets que dans de nombreuses années. Par conséquent, l'efficacité de l'entreprise de planification ne peut être équitablement contrôlée que pour des objectifs à long terme. Dans ces conditions, la nouvelle conception selon laquelle un plan de développement correspond à un ensemble de mesures tendant à permettre d'atteindre les objectifs spécifiés pour le développement économique et social implique (en raison de la nature même du développement économique et social) que, quels que soient les programmes à court terme et à moyen terme élaborés, on doit les établir dans le contexte de perspectives à long terme de l'économie et de la société en général. C'est ce qu'on appelle dans le jargon de la planification, la planification "perspective".

Ainsi, en Ouganda (et dans la plupart des pays qui ont recours à la planification), la planification pratiquée à l'heure actuelle présente quatre différences importantes par rapport à celle d'avant l'indépendance. L'objectif principal de la planification est le développement général et non l'organisation des dépenses publiques. D'autre part, notre plan quinquennal en cours n'est que la première étape d'une perspective s'échelonnant sur 15 ans. Il spécifie les efforts attendus des secteurs public, privé et parapublic et il se fonde sur l'analyse la plus étendue de l'économie de l'Ouganda qui ait jamais été effectuée.

On peut même ajouter que des conceptions nouvelles et plus ambitieuses de la planification ont entraîné la création d'une organisation centrale assez importante pour l'élaboration des plans et le contrôle de leur exécution. Nous sommes passés de l'ère des commissions spéciales de développement, des comités consultatifs permanents et des conseillers économiques à celle d'un ministère de la planification aux moyens importants. Cet appareil n'est peut-être pas parfait, mais sa seule existence est la preuve de l'importance qu'on attache à la planification.

2. La planification "perspective"

Comme pour la plupart des autres pays qui pratiquent la planification dite "perspective", les objectifs à long terme ont été choisis par les autorités politiques selon les conseils de l'organisation centrale de planification. Il ne semble pas qu'il y ait une autre méthode satisfaisante. Les objectifs à long terme relèvent beaucoup plus d'une décision politique que les objectifs à moyen terme, étant donné que l'éventail des possibilités est beaucoup plus large. D'autre part, il ne semble pas souhaitable de faire participer un trop grand nombre d'organismes (tels qu'administrations locales, organisations privées, etc.) à la détermination des objectifs à très long terme. En règle générale, ils ne peuvent avoir une vue d'ensemble suffisante pour que leur concours soit vraiment efficace. En Ouganda, on a décidé que la planification à long terme, tout au moins au stade initial, se limiterait aux directives et objectifs fondamentaux.

Le premier point qu'il faut étudier en détail est la nature des objectifs à déterminer, c'est-à-dire, en fait, la nature du contenu d'un plan perspectif. Le "Plan perspectif" de l'Ouganda est l'un des plus simples qu'on puisse concevoir. Un seul objectif est considéré comme étant "ferme" quantitativement parlant. Il s'agit de l'objectif primordial qui consiste à doubler le revenu en espèces par habitant en 15 ans. Deux autres objectifs sont indiqués quantitativement mais plutôt à titre indicatif, sans qu'ils impliquent des engagements fermes. Il s'agit, d'une part, de la répartition du produit national entre la production monétaire

et la production de subsistance, et d'autre part de la contribution relative des différents secteurs de production au produit monétaire total. Dans les autres domaines, seuls des exposés généraux sont faits en ce qui concerne la répartition des revenus, l'"ougandanisation" de la fonction publique et de l'économie, l'aménagement de services sociaux (par exemple, enseignement primaire universel). Nous n'avons pas cru devoir aller plus loin.

Il est intéressant d'envisager jusqu'où l'on peut aller pour déterminer les objectifs et les directives d'un plan à long terme. En supposant qu'on dispose des statistiques nécessaires on peut quand même se demander si la minutie suggérée dans certains des documents présentés à cette Conférence est souhaitable. Un plan "perspectif" n'est pas autre chose qu'un ensemble de directives générales s'étendant sur une longue période; préparer un document très détaillé c'est prétendre à une exactitude qu'il n'est pas possible d'atteindre et peut-être s'exposer, sans nécessité, à des déceptions.

Le seul petit raffinement auquel nous ayons sacrifié dans notre plan perspectif a été d'estimer les taux généraux d'accroissement auquel on pouvait prétendre pour chacun des trois plans à moyen terme qu'il contient. Nous envisageons pour notre économie un accroissement croissant pendant toute la durée du plan à long terme, ces espoirs semblent d'autant plus justifiés que l'accroissement des dernières années bénéficiera de l'effet cumulatif des investissements et autres mesures de développement entrepris au début de la période. D'autre part, le changement de structure escompté pendant la période du plan à long terme est tel que les secteurs de l'économie à expansion rapide y gagneront proportionnellement de plus en plus d'importance.

3. Groupes de travail

La nécessité de s'assurer la participation des importants intérêts économiques et sociaux (tant publics que privés) pour l'élaboration des plans est maintenant pleinement reconnue. En Ouganda, nous avons essayé de pourvoir à cette nécessité en recourant essentiellement à un système de

groupes de travail. Après avoir déduit, d'un modèle de projection statistique et d'autres études, des objectifs provisoires par secteur pour la production et les investissements on a créé 12 groupes de travail chargés d'étudier de plus près les différents aspects de l'économie et de faire des recommandations sur les directives souhaitables pour atteindre les objectifs indiqués dans chaque domaine. Sur le plan pratique, le fonctionnement d'un tel système de groupes de travail pose un certain nombre de problèmes.

En premier lieu, se pose la question de la composition et de la représentation. En Ouganda, les groupes de travail comprenaient, en plus des fonctionnaires des ministères et organismes publics intéressés, des membres du personnel enseignant des universités, des hommes d'affaires, des syndicalistes et des membres des professions libérales. On s'est efforcé d'obtenir une participation convenable, tant en compétence qu'en nombre, des principaux intérêts de chaque secteur, et le fait de vouloir limiter les groupes à des dimensions raisonnables a quelque peu compliqué la tâche. Il faut mentionner ici deux difficultés particulières :

- a) Atteindre une représentation régionale raisonnable. Il n'est pas facile d'assurer aux intérêts régionaux une représentation suffisante dans les groupes de travail, ou d'équilibrer cette représentation équitablement entre les différentes régions.
- b) Assurer une représentation appropriée aux paysans, qui sont dans la plupart des économies africaines d'une importance vitale pour l'agriculture.

Cependant, en général, dans une société de structure aussi simple que celle de l'Ouganda, les problèmes de représentation sont réduits en raison du petit nombre d'intérêts importants des différents secteurs.

En Ouganda, par exemple, il y a seulement trois ou quatre groupes industriels dont les opinions doivent être prises en considération lors de l'élaboration d'un plan pour le secteur industriel.

En second lieu, des difficultés d'ordre pratique peuvent surgir lorsqu'il s'agit de délimiter les activités des groupes de travail, selon les

secteurs économiques ou les responsabilités des ministères. En principe, la division devrait être faite par secteur d'activité, cependant, en pratique, parce qu'il est très important d'attribuer à chaque ministère des programmes d'action bien définis il importe de trouver des solutions de compromis. D'autre part, des groupes de travail doivent s'occuper de certains aspects généraux de l'économie; il en a été ainsi pour les groupes de travail chargés d'étudier les parties du Plan concernant les finances et l'emploi. Des groupes semblables pourraient être créés pour étudier les aspects régionaux du Plan, la structure de la fonction publique et des organisations parapubliques, et autres questions d'ordre général. Nous savons tous quelles devraient être les activités de ces groupes de travail mais il est difficile de trouver une formule qui permette de répondre aux besoins du pays tout en étant compréhensible pour les membres des groupes de travail. Si nous avons indiqué aux groupes de travail des objectifs de PIB par secteur, cette mesure s'est révélée parfaitement inutile. Dans presque tous les cas ces objectifs ont été négligés, en grande partie parce qu'ils ne signifiaient rien pour les membres des groupes de travail. Le sens précis des objectifs d'investissement a également prêté à confusion : s'agissait-il des ressources que le Gouvernement consacrerait à ce secteur, des sommes maximales autorisées pour les investissements dans ce secteur, ou simplement des niveaux d'investissement souhaitables ? Il va sans dire que la définition même du terme investissement a été à l'origine de nombreux malentendus. D'autre part, les groupes de travail avaient-ils pour tâche de recommander des directives générales ou d'élaborer des projets concrets ? Pour essayer de venir à bout de ces difficultés nous avons détaché auprès de chaque groupe de travail des économistes de l'Office central de planification remplissant les fonctions de secrétaires. Cette mesure a permis d'améliorer quelque peu la situation, cependant, pour le prochain plan, nous avons l'intention d'apporter plus de soin à la définition et à la rédaction du mandat des groupes de travail.

Avant de passer à un autre sujet, il convient peut-être d'indiquer une autre mesure tendant à nous assurer la participation de l'ensemble de la communauté pour l'élaboration du Plan; il s'agit de la création

d'un Conseil national des questions économiques et sociales. Ce conseil, dont les membres représentent un très grand nombre d'activités, se réunit de temps à autre pour discuter et faire des recommandations sur le Plan. Le personnel de l'Organisation centrale de planification participe à ces réunions afin de prendre note des vues exprimées. Une telle mesure peut se révéler utile si l'on prend soin d'orienter les discussions sur des problèmes déterminés qui ne soient pas trop techniques.

4. Planification régionale

Cette expression a pour nous deux sens connexes. D'une part la pratique de l'élaboration de plans pour des régions particulières du pays. De tels plans sont habituellement préparés par les autorités locales ou régionales. C'est la pratique courante qui permet aux intérêts locaux de participer à l'effort général de planification et aux autorités centrales de planification de connaître les aspirations des diverses communautés locales (et le cas échéant d'y répondre). D'autre part, la création parfois d'organismes spéciaux pour planifier le développement de zones où prévalent des problèmes particuliers.

En Ouganda, nous avons acquis une grande expérience de ce genre de planification régionale. Pendant la période initiale d'élaboration du Plan en cours, nous nous sommes efforcés de redonner de la vigueur aux Comités de planification des districts. Les fonctions de ces comités ont été formulées à nouveau, elles sont les suivantes :

- a) Sur la base des projections générales et de la répartition des ressources nationales reçues du Ministère de la planification et du développement économique, et dans la limite des ressources financières locales disponibles, préparer des programmes et des plans pour le développement de leurs districts;
- b) Influencer sur les décisions des comités agraires et élaborer des politiques agraires permettant de satisfaire aux exigences de la mise en oeuvre des plans nationaux de développement (dont tous les plans de développement par district qu'ils préparent sont des éléments);

- c) Préparer des estimations à moyen terme et à court terme (annuelles) des ressources financières locales et les soumettre au Ministère des administrations régionales et au Ministère de la planification et du développement économique;
- d) Rédiger des rapports d'activités annuels sur l'exécution de leurs plans et les réalisations économiques d'ordre général de leurs districts.

L'organisation centrale de planification a fourni à ces comités tous les conseils techniques dont ils pouvaient avoir besoin. Les fonctionnaires des organismes centraux, outre qu'ils ont distribué des modèles sur lesquels aligner la préparation des plans de districts ont d'autre part effectué des déplacements fréquents dans les différents districts pour assister aux réunions des comités de planification de district et dispenser des directives sur place. En outre, un stage intensif sur la planification (où l'accent était tout spécialement mis sur la planification régionale) a été organisé pour les fonctionnaires des administrations locales.

En définitive, presque chaque district a élaboré un plan de développement. Cependant, pour des raisons bien connues et souvent répétées, les plans n'étaient pas tous satisfaisants. Fréquemment, les comités de planification de district n'ont pas compris quel était l'ordre d'urgence du développement national, aussi leurs plans étaient-ils rarement préparés en fonction de cet ordre d'urgence. La pénurie de personnel qualifié et de statistiques a également eu une influence sur la qualité des plans. On s'est heurté à un problème particulier, à savoir, que d'une façon générale les districts étaient peu disposés à élaborer des projets à moins que le Gouvernement leur donne l'assurance que les fonds nécessaires à leur financement existent. Naturellement, le Gouvernement central ne pouvait rien leur promettre avant d'avoir évalué toutes les propositions. Il a fallu déployer beaucoup d'efforts pour sortir de cette impasse.

Cependant, dans l'ensemble, les plans des districts se sont révélés utiles pour la préparation du plan national. Même si nous n'avons pas cherché à incorporer les propositions particulières qu'ils contenaient,

nous avons pu grâce à ces plans "sentir" ce que la population souhaitait. A coup sûr, il nous ont donné une bonne idée du volume total des investissements à prévoir dans le plan pour les administrations territoriales et par suite des fonds que le gouvernement central pourrait envisager de mettre à la disposition de ces administrations. Peut-être est-ce parce que nos comités de planification de district sont de date récente, mais en matière de compétence aucun différend sérieux n'est encore intervenu entre les organismes locaux de planification et l'organisation centrale de planification.

La préparation des plans à l'échelon local n'est qu'un aspect de la planification régionale. Une planification régionale efficace entre dans un cadre plus large. Elle implique une orientation délibérée du plan national vers la solution des problèmes du développement régional. Les plans des administrations locales peuvent faciliter l'identification de ces problèmes, et dans le cas de régions ayant des problèmes particulièrement difficiles à résoudre, des plans de développement spéciaux risquent de s'imposer. Cependant, la planification régionale devrait faire partie intégrante du plan national. Les problèmes du développement régional surgissent généralement des écarts qui existent entre les régions en matière de développement et le but essentiel de la planification est de réduire ces écarts au minimum sans trop compromettre l'expansion générale.

Il est bien certain que nous avons en Ouganda des problèmes de développement régional. Nous connaissons l'habituelle différence de prospérité entre les communautés rurales et les communautés urbaines. Une région du pays dispose d'un bien-être matériel bien plus élevé et sans commune mesure avec celui des autres régions. Le développement industriel se limite à une étroite zone du pays. La densité de la population est particulièrement élevée dans deux districts alors que d'autres régions parfaitement habitables sont presque désertes. Une mauvaise répartition du bétail constitue un autre problème. En outre, il y a naturellement le cas particulier du district de Karamoja dont le développement est tellement inférieur à celui des autres régions qu'il exige des mesures d'urgence.

Jusqu'à présent la planification régionale a très peu tenu compte de ces problèmes. Il est exact que pendant l'élaboration du plan nous avons fréquemment procédé à l'estimation de l'incidence, à l'échelon régional, des différentes propositions de développement et que des mesures spéciales ont été prises pour le développement du district de Karamoja. Cependant, jusqu'ici, il n'y a pas eu assez d'études systématiques des économies régionales pour qu'on puisse aborder les problèmes régionaux de façon coordonnée après une préparation minutieuse et en toute connaissance de cause. C'est pourquoi il n'est pas certain, par exemple, que le développement envisagé dans le Plan en cours n'accentuera pas les disparités que la planification régionale aurait dû tenter d'éliminer.

Nous n'ignorons pas ce défaut de notre planification et prenons d'ores et déjà des mesures pour y remédier. L'opération, déjà exposée, consistant à élaborer des plans de district était un premier pas dans la bonne direction, ne serait-ce que parce que pour la première fois nous nous sommes rendus sur place. Par le passé, nous en étions surtout empêchés par la pénurie de personnel et de statistiques. Nous sommes en train d'y pourvoir par la création d'une division de la planification régionale, au sein du Ministère de la planification, dont la première tâche sera d'entreprendre à grande échelle le rassemblement des données et autres renseignements se rapportant pour le moins aux problèmes du développement régional déjà mis au jour. Après quoi la division aura pour tâche d'identifier les problèmes du développement régional -- toujours en étroite collaboration avec les administrations locales. Cette division sera le principal lien entre les autorités locales, le Ministère des administrations régionales et le Ministère de la planification. Quelques fonctionnaires de la division seront détachés auprès de l'administration de district en qualité de secrétaires des comités locaux de développement.

Nous espérons qu'au moment de l'élaboration du prochain plan national de développement nous aurons pu acquérir des connaissances théoriques et pratiques en nombre suffisant pour que nous puissions mieux tenir compte des problèmes du développement régional.

5. Identification et préparation des projets

Comme la plupart des pays qui planifient ont recours à la planification, il s'agit là peut-être de l'aspect le plus problématique de tout le processus d'élaboration des plans. Il n'est pas nécessaire de mentionner à nouveau ici tous les problèmes généraux qu'il implique puisque cela a déjà été admirablement fait dans les documents de travail présentés à cette Conférence.

Il est normal que l'Office central de planification ne soit qu'une source limitée de propositions concrètes pour le développement présentées sous la forme de projets. En ce qui concerne le secteur public, la tâche d'identifier les projets est principalement du ressort des ministères techniques, des autorités locales et des services publics bien que l'Office central de planification ait toujours pour tâche de suggérer les domaines souhaitables. Ces mêmes organismes pourraient identifier des projets dont l'exécution serait confiée au secteur privé, en particulier lorsqu'il se trouve que ce secteur n'a pas encore fait preuve du dynamisme qui le caractérise dans certains pays en voie de développement. Cependant on peut s'attendre que ce secteur, au fur et à mesure de son évolution, identifiera lui-même, de plus en plus, les projets qu'il exécutera.

L'expérience que nous avons acquise en matière d'identification et d'élaboration des projets n'est pas très satisfaisante. Nous avons dû publier notre Plan avant d'avoir pu l'appuyer complètement avec la série des projets à réaliser. Dans certains secteurs, le total des projets identifiés est très éloigné des objectifs d'investissement. Même lorsque des projets ont été identifiés et mentionnés dans le Plan, dans la plupart des cas ils n'ont pas été élaborés en détail, et encore moins évalués.

Lorsqu'on s'est aperçu que l'étude détaillée des projets était une opération de longue haleine, on a décidé de préparer et de présenter le Plan en deux volumes. Le premier volume portant sur les aspects macro-économiques du Plan et les politiques générales du développement dans les différents secteurs et indiquant également quelques-uns des principaux projets envisagés. C'est le Plan qui a été publié. Le second volume est

en préparation. Ce volume sera essentiellement un catalogue des projets planifiés dans les différents secteurs. On a l'intention d'y inclure, pour le moins, un nombre suffisant de projets du secteur public pour répondre à tous les objectifs d'investissements généraux par secteur. Tous ces projets seront étudiés en détail et la plupart d'entre eux auront été préalablement évalués. Ce volume comprendra également les projets connus du secteur privé, les détails en l'occurrence étant forcément limités.

On ne sait pas encore si l'on publiera le second volume du Plan, mais qu'il soit ou non publié il servira de base au programme d'exécution. On considère la préparation de ce volume comme la première étape indispensable à la création d'un système de contrôle des plans. Le volume ne sera terminé que deux années après le lancement du Plan mais il concernera toute la période quinquennale du Plan. Par conséquent il faudra tout particulièrement tenir compte de l'état d'avancement de chaque projet au cours des deux premières années, ce qui fait que ce volume aura également les caractéristiques d'un rapport d'activité. D'autre part, parce que nous aurons une connaissance plus approfondie des projets nous pourrions en profiter pour changer, le cas échéant, jusqu'à la structure macro-économique du Plan.

Au début des travaux de rédaction du Plan nous avons essayé d'obtenir une présentation normalisée des projets des ministères et des autres organismes publics et semi-publics. Un modèle de présentation normalisée a été mis au point par l'Office central de planification et l'on a demandé que tous les projets du secteur public soient préparés selon le modèle proposé. D'autre part, on a organisé un stage intensif à l'intention de hauts fonctionnaires des ministères et autres organismes publics afin de les familiariser avec le modèle et les problèmes généraux inhérents à la préparation et à l'évaluation des projets.

Les fonctionnaires sont venus au stage avec beaucoup d'enthousiasme, mais ont été quelque peu déçus. A l'issue du stage, on a eu le sentiment général que la question était dans l'ensemble trop complexe pour des

administrateurs et des techniciens. En fait, pratiquement aucun ministère ou autre organisme n'a entrepris de présenter ses projets selon le modèle normalisé. Dans une certaine mesure, ce sont ceux qui avaient été chargés de concevoir le modèle qui sont responsables de cet échec. Ce modèle ne tenait pas suffisamment compte de la très large variété des projets. En particulier, il était tout à fait inapproprié pour les projets du domaine social. Cependant, si le modèle n'a pas été mieux accepté c'est surtout parce qu'il exigeait des fonctionnaires des ministères un très gros travail (en matière de données). Un modèle moins détaillé aurait certainement recueilli plus de suffrage.

Néanmoins, cette opération n'a pas été entièrement inutile. L'Office central de planification s'est servi du formulaire pour l'analyse des projets. D'autre part, on peut indiquer qu'après le cours sur la préparation des projets - quelle qu'ait pu être la réaction immédiate des fonctionnaires - la qualité des projets émanant des ministères était dans l'ensemble nettement supérieure.

Tout en rassemblant les projets pour le second volume de notre Plan, nous prenons des mesures pour que les méthodes de préparation et d'évaluation des projets soient améliorées de façon permanente. Le Gouvernement a approuvé la création d'une "Section nationale de préparation des projets" dont les fonctions seront les suivantes :

- a) identifier les possibilités de développement et effectuer les études de factibilité;
- b) examiner critiquement les études de factibilité présentées par d'autres organisations;
- c) préparer des projets à présenter à des sources de financement étrangères et internationales; et
- d) former du personnel ougandais dans tous les domaines de la préparation et de l'évaluation des projets.

Une description détaillée de la section proposée, ainsi que d'autres questions relatives à la préparation des projets en Ouganda, sont traitées plus en détail dans un autre document également présenté à cette Conférence.

Exécution des plans

L'exécution plus ou moins efficace d'un plan de développement dépend dans une large mesure (mais pas exclusivement) de la qualité du plan lui-même. Par conséquent, l'élaboration et l'exécution des plans sont des processus étroitement liés (certains auteurs, en fait, préfèrent considérer que ces deux éléments font partie d'un même processus - opinion que nous ne partageons pas entièrement, étant donné qu'il s'agit là de concepts différents qu'il convient de distinguer). Il n'est guère besoin d'insister sur le fait que l'exécution dépend de l'élaboration. Si les objectifs du plan sont trop élevés ils ne seront pas atteints. D'autre part, si lors de l'élaboration du plan on n'a pas fait participer tous les secteurs de la communauté, on risque de se heurter en cours d'exécution à une certaine indifférence et même à une résistance très nette. Il est encore plus grave de n'identifier que quelques projets ou de ne pas les préparer avec suffisamment de soin car ainsi les bases mêmes de l'exécution du plan sont soit inexistantes soit défectueuses.

De nombreux facteurs contribuent à l'échec de la mise en oeuvre des plans de développement dans des économies comme celle de l'Ouganda. Tout d'abord l'économie est soumise à des fluctuations provoquées par des influences extérieures qui sont généralement imprévisibles et sur lesquelles il est impossible d'agir. L'effet de ces fluctuations s'accroît lorsque le secteur extérieur constitue, dans l'ensemble, la source principale des recettes et des revenus du gouvernement. D'autre part, des difficultés surgissent toujours lors de la planification d'une économie mixte. Cependant, ces difficultés s'aggravent lorsqu'il y a un grand nombre de fermiers et de petits hommes d'affaires et que les quelques grandes entreprises sont dirigées de l'extérieur. Naturellement il y a aussi l'absence familière d'un système permettant de disposer de façon permanente de renseignements dignes de foi sur les opérations économiques. Il y a aussi les problèmes déjà longuement débattus de l'utilisation de l'aide étrangère pour les projets de développement. Il est vraisemblable que les facteurs qui influent le plus défavorablement sur l'exécution des plans sont ceux qui

relèvent des traditions, de la structure, des procédures et des compétences de la fonction publique.

En Ouganda nous nous sommes heurtés à de nombreux problèmes supplémentaires qui ont constitué de véritables obstacles. Deux de ces problèmes sont, premièrement la capacité limitée de l'industrie de la construction, et deuxièmement les difficultés (juridiques et autres) qui surgissent pour l'acquisition de terrains pour les projets - un problème qui peut paraître insignifiant mais qui nous a très souvent handicapés.

Nous voulons aborder trois questions importantes qui doivent retenir l'attention de tous ceux que l'organisation de l'exécution des plans intéresse. Ces questions comprennent, entre autres, le rapport (déjà mentionné) qui existe entre l'élaboration et l'exécution des plans et les problèmes d'organisation des institutions.

Pendant la préparation des projections par secteur et de leur harmonisation, il est nécessaire d'examiner et d'évaluer de nombreux projets. Ils constituent ce qu'on appelle habituellement le programme d'investissement du plan de développement. Les rapports mutuels qui existent entre ces projets, particulièrement en matière de temps, sont d'une importance vitale pour la mise en oeuvre. Si l'on n'a pas conscience de la relation qui existe entre les projets et si l'on ne décide pas de l'ordre de leur exécution et des changements possibles qui pourraient intervenir dans cet ordre sans compromettre le programme tout entier, la série des projets préparée ne pourra pas, en soi, devenir un programme d'investissement, elle représentera tout au plus une simple liste des programmes et des projets choisis.

Il ne fait aucun doute que le programme d'investissement élaboré sous la forme d'une liste détaillée des projets possibles joue un rôle essentiel pour la mise au point et l'exécution de la stratégie du développement. Cependant, il serait exagéré de dire, ainsi qu'on l'a déjà dit en certaines occasions, que le préalable indispensable à l'efficacité d'une stratégie économique est que les services gouvernementaux, les autorités locales et les services publics disposent d'une réserve de projets

tout préparés et prêts à être exécutés. D'un point de vue théorique il s'agit là d'un préalable logique correspondant à l'image qu'on se fait d'un processus de planification. Cependant, ce procédé est de nature statique et ne peut, dans la pratique, donner les résultats escomptés. Il est difficile de croire qu'un gouvernement quel qu'il soit puisse satisfaire à ce préalable; en particulier parce que les plans de développement des pays en voie de développement, et en fait de toutes les économies mixtes, doivent constituer des instruments très adaptables permettant de faire face aux changements de conditions pendant la mise en oeuvre des stratégies économiques adoptées.

Pour cette raison on ne peut espérer que chaque point de tous les projets qui seront exécutés au cours d'un plan quinquennal puisse ou doivent être planifié et évalué à l'avance pendant la préparation du plan. La plus grande partie de ce travail gagne à être effectuée à mesure que le plan progresse, non seulement parce qu'il exige beaucoup de temps mais aussi parce que de nombreux détails doivent être adaptés aux circonstances nouvelles. D'autre part, la stratégie économique d'une économie mixte ne peut reposer entièrement sur le secteur public. Elle doit dûment tenir compte du développement du secteur privé qui joue de nos jours un rôle prédominant dans de nombreux pays en voie de développement. Il faut compter avec ce secteur pour l'élaboration de la stratégie économique mais il ne serait pas réaliste d'en attendre, dès le commencement du plan, une série complète de projets soigneusement évalués et prêts à être exécutés.

En raison des changements dans le marché mondial, de l'évolution d'autres économies, des progrès techniques et d'autres événements pertinents, il est possible que des projets ne soient plus économiques alors qu'à l'origine ils semblaient économiquement viables et réalisables. En l'occurrence, ce qui est important ce n'est pas tellement d'avoir un programme détaillé des projets évalués à entreprendre au cours de l'entière période de planification mais plutôt de savoir que la tendance et l'orientation du développement envisagée par la stratégie économique tiendront compte des circonstances prévalant sur le plan intérieur et extérieur.

Un autre point important, en fait le plus important de tous les plans, est le relevé des moyens, tant intérieurs qu'extérieurs, avec lesquels on compte financer le programme d'investissement. Ce relevé est quelquefois appelé le schéma financier du plan et doit être élaboré pendant la préparation du plan. Il est encore plus important de prendre toutes les mesures d'ordre pratique tendant à stimuler les sources de financement escomptées pour le plan. Pour ce faire, la coopération étroite des organismes gouvernementaux, et en particulier de l'organisation centrale de planification et du Ministère des finances, est d'une importance vitale. C'est à juste titre qu'il est dit que le fardeau du financement des programmes et des projets de développement échoit au Ministère des finances qui doit préparer des programmes d'imposition et de prêts (intérieurs et extérieurs) compatibles avec la stratégie et réalistes sur les plans administratif, financier et politique. Il est insuffisant de conseiller une étroite collaboration entre le Ministère des finances et l'Organisation centrale de planification, et il ne semble pas qu'un gouvernement ait jamais pu aboutir à une telle collaboration sans regrouper ces deux importants organismes au sein d'un même ministère.

Ce problème soulève la question primordiale de la création d'un cadre administrative convenable pour la planification, tendant en particulier à supprimer les rivalités fréquentes entre l'Organisation centrale de planification et le Ministère des finances, lequel dans toutes les administrations de type traditionnel jouait le rôle du ministère économique central.

En fait, les structures administratives des pays en voie de développement - et dans une certaine mesure de tous les autres pays - qui se lancent dans la planification du développement ne sont pas adaptées aux besoins de la planification. Dans ce domaine, une innovation générale a été l'établissement d'un office central chargé des questions de planification. Nous ne pensons pas que la coordination des différents aspects de la politique gouvernementale, tendant à la concentration des efforts administratifs sur certains objectifs nationaux, n'est possible que si chaque ministère abandonne une partie de son autonomie traditionnelle, mais plutôt que l'introduction de la planification entraîne pour chaque ministère de

nouvelles responsabilités et dans une certaine mesure une autonomie plus grande, bien que cela puisse paraître paradoxal. L'esprit de la planification et l'exercice réussi de la planification exigent que l'organisation centrale de planification ne soit pas un organisme rival mais plutôt un organisme complémentaire de tous les autres services. S'il n'en est pas ainsi dans la pratique, c'est la preuve que les services de planification sont mal organisés.

Une question connexe est celle de la répartition des responsabilités pour la mise en oeuvre des plans - c'est-à-dire l'exécution des projets. Ce problème est crucial dans les économies mixtes. Il ne fait aucun doute que les autorités centrales doivent jouer un rôle décisif, mais il importe également que le gouvernement ne surcharge pas ses services. Quant à savoir qui doit exécuter les projets, cela ne pose dans la plupart des cas aucun problème, cependant pour certains projets, il appartient au gouvernement de décider s'il doit en entreprendre l'exécution et il lui faudra alors tenir le plus grand compte de la capacité des services publics.

- - - - -