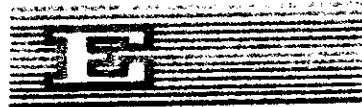




NATIONS UNIES
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL



Distr.
LIMITEE
E/ECA/HUS/24
janvier 1987
FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Quatrième réunion du Comité régional
intergouvernemental mixte des établissements
humains et de l'environnement
Addis-Abeba (Ethiopie), 9-13 février 1987

INTEGRATION DES POLITIQUES ET PROGRAMMES RELATIFS AUX
ETABLISSEMENTS HUMAINS A LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT
SOCIO-ECONOMIQUE NATIONAL : CADRE ET METHODES

Introduction

1. La planification du développement dans les pays africains était au départ (années 50 - début des années 70) perçue et conçue essentiellement comme une planification macro-économique. Cette perception mettait essentiellement l'accent sur la projection et la maximisation des agrégats économiques nationaux tels que le PIB, le PNB, le revenu par habitant, le niveau de l'emploi, la stabilité des niveaux de prix comme seuls moyens de mesurer le développement économique. Cette méthode de planification était essentiellement "orientée vers la croissance" et en dehors de son influence indirecte sur le niveau de l'emploi et le niveau des prix, on ne peut dire qu'elle ait considérablement été orientée vers le bien-être et les besoins des populations. Elle n'a guère accordé l'attention aux questions relatives à la qualité de la vie des individus ou des communautés. Il en a résulté que malgré le niveau élevé des agrégats économiques nationaux (PIB, PNB, revenu par habitant, et autres), ils ne se sont guère traduits par une amélioration considérable de la qualité et du niveau de vie des citoyens. Ainsi donc, la tendance à accorder aux aspects matériels de la croissance une importance disproportionnée au point d'en oublier la fin, préoccupé qu'on est par les moyens, constitue l'un des dangers de cette méthode de développement initiale.
2. L'approche macro-économique à la planification du développement a été largement critiquée pour ses lacunes dans des documents de politiques générales, des documents spécialisés et autres, ce qui a entraîné une modification de l'approche macro-économique pure et sa transformation en ce qui pourrait être appelé une "approche sectorielle à la planification". Selon cette méthode, l'économie nationale est divisée en secteurs avec des plans, programmes et projets de développement élaborés séparément pour chacun des secteurs - sans tenir suffisamment compte parfois des relations intersectorielles. Cette méthode entraîne elle aussi inévitablement, un double emploi des efforts et des ressources et donne lieu à des conflits inutiles qui freinent la réalisation optimale des objectifs généraux du plan. L'importance excessive accordée à la planification sectorielle, notamment la distinction faite entre la planification du secteur économique et du secteur social a également été critiquée pour ses lacunes et sa courte vue.
3. Désormais, de l'avis général, la distinction précédemment faite entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux de la planification du développement est arbitraire et injustifiée dans la mesure où chaque objectif de développement a aussi bien des aspects économiques que des aspects sociaux. La stratégie économique et la réforme sociale constituent les deux faces d'une même médaille.
4. Comme on l'a si bien indiqué dans un document de l'Organisation des Nations Unies, le développement n'est pas seulement la croissance économique,

"... c'est l'expansion plus la transformation; la transformation, de son côté, est sociale et culturelle autant qu'économique, et qualitative autant que quantitative. On ne devrait plus désormais avoir à parler de "développement économique et Social", puisque le développement - distinct de l'expansion - doit automatiquement englober les deux notions" 1/.

1/ Document E/36-13, 62.II.B.2, p.3, vii.

5. En dernière analyse, les hommes sont au centre de toute planification dans la mesure où la population en est la base et la bénéficiaire. La planification vise à améliorer le bien-être et les conditions de vie des populations et l'efficacité de la planification se mesure mieux à l'incidence de ces améliorations sur la population. La distinction habituellement suggérée entre la planification des secteurs économiques et des autres secteurs est devenue tout à fait inopportune.

6. On s'est de plus en plus rendu compte qu'il est inopportun d'adhérer trop strictement à une perception sectorielle et non coordonnée de la planification, ce qui a entraîné progressivement des tentatives en vue d'intégrer la planification de tous les secteurs de l'économie. A cet égard, il convient de reconnaître que la plupart des pays africains aujourd'hui s'efforcent d'intégrer d'autres aspects du développement de la société - y compris les établissements humains (précédemment conçus dans le sens étroit de planification du logement et de l'espace) - au processus globale de la planification socio-économique. En réalité, dans la plupart des plans nationaux de développement africains, on ne parle plus (comme auparavant) de planification économique mais plutôt de plans de développement économique, social et culturel ou de plans nationaux de développement socio-économique. Il ressort par exemple de l'examen des plans nationaux de développement de 15 pays africains que sept de ces pays mettent l'accent sur "l'intégration intersectorielle" en matière de planification et "un développement interrégional harmonieux" ^{2/}. Le principe de base d'une planification intégrée est la recherche de la plus grande économie et de l'efficacité renforcée qu'elle pourrait permettre ainsi que sa plus grande capacité à englober le développement de l'homme et de la société dans sa totalité.

7. On peut donc affirmer qu'en matière de plans de développement, on est passé en Afrique de la méthode macro-économique des débuts aux tentatives plus récentes d'une approche intégrée à la planification socio-économique en passant par l'approche sectorielle.

EVOLUTION DES METHODES DE PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT

METHODE DE PLANIFICATION MACRO-ECONOMIQUE

ACCENT SUR LA PLANIFICATION SECTORIELLE

APPROCHE INTEGREE A LA PLANIFICATION SOCIO-ECONOMIQUE

^{2/} CEA (1984) : Rapport sur les progrès réalisés dans la prise en compte des objectifs et directives du Plan d'action de Lagos dans les plans nationaux de développement des pays africains (E/ECA/PSD.3/13 du 10 novembre 1983, paragraphe 20) de manière à avoir une incidence plus positive au regard des objectifs de développement.

Nature et portée des politiques et programmes relatifs aux établissements humains

9. La nature et la portée des politiques et programmes relatifs aux établissements humains sont perçues différemment d'un pays africain à l'autre. Le tableau I présente un résumé du champ d'application de la notion d'établissements humains tel qu'il ressort des plans nationaux de développement de 18 pays africains. A cet égard, les politiques et programmes relatifs à la mise au point de structures matérielles et à l'élaboration des plans ainsi qu'aux logements et aux infrastructures d'assainissement constituent les principaux éléments des politiques et programmes concernant les établissements humains. Mais cette catégorisation de la portée des activités relatives aux établissements humains dans les plans nationaux de développement n'est nullement exhaustive. Il existe diverses autres activités dont s'occupent les gouvernements et dans lesquels ils investissent dans le cadre d'autres classifications sectorielles ayant directement des composantes établissements humains qui constituent en fait des aspects du développement des établissements humains.

10. En réalité la notion d'établissements humains recouvre le milieu naturel et les aménagements que l'homme y a apportés et qui constituent son habitat - l'endroit où il vit, travaille, élève sa famille et recherche son bien-être social psychologique, intellectuel et autre. En termes concrets, on peut dire que les établissements humains se subdivisent en trois grandes composantes, à savoir :

- i) la structure ou la configuration (physique); c'est-à-dire tout ce qui se rapporte à l'aménagement des sites;
- ii) le logement;
- iii) les services (par exemple l'approvisionnement en eau, l'électricité, les services de santé et les infrastructures sanitaires, les infrastructures d'enseignement, les transports et autres).

11. Le but du présent document est d'explorer les meilleures formes d'intégration des politiques et programmes concernant ces éléments à la planification socio-économique nationale.

12. L'intégration dans le cadre du présent document signifie globalement co-ordination, les activités planifiées dans les différents secteurs (Social et économique) étant analysées et programmées de telle sorte qu'elles puissent tenir compte de l'incidence des activités d'un secteur ou d'autres secteurs et assurer ainsi les relations, les appuis et la complémentarité nécessaires et appropriés entre les secteurs afin de minimiser les facteurs économiques et sociaux externes et de renforcer l'efficacité de l'utilisation des ressources.

Prise de conscience accrue des gouvernements de la nécessité d'une planification intégrée

13. Comme on l'a indiqué précédemment, la plupart des gouvernements en Afrique ont reconnu la nécessité d'intégrer leur planification socio-économique nationale. L'objet de la planification n'est plus uniquement une croissance programmée du PIB ou un accroissement du revenu par habitant sans tenir compte de la distribution de ce revenu. En plus de quelques objectifs macro-économiques, plusieurs plans nationaux mettent de plus en plus l'accent sur certaines conditions et objectifs relatifs à la qualité de la vie.

TABLEAU I : CHAMPS D'APPLICATION DE LA NOTION D'ETABLISSEMENTS HUMAINS :
CONCEPTION DES GOUVERNEMENTS AFRICAINS A TRAVERS LEURS PLANS
NATIONAUX DE DEVELOPPEMENT

Pays	Aménage- ment du territoire (planifi- cation et aménagement des sites)	Levés et établis- sement de cartes	Assainisse- ment	Logement et financement du logement	Terre	Approvis- sionnement en eau	Services commu- nautaires
Algérie	x		x				x
Botswana	x						
Cameroun	x						
Côte d' Ivoire	x		x	x		x	x
Egypt			x	x			
Gabon	x	x	x	x			
Ghana	x			x			
Kenya				x			
Libye				x			
Mali	x	x	x	x			
Nigeria	x		x	x		x	
Sénégal	x		x	x		x	x
Sierra Leone	x			x			
Soudan	x	x	x	x			
Tanzania							
Togo	x		x	x		x	
Tunisia				x			
Zambia	x		x	x		x	

Note : Les classifications ci-dessus ont été effectuées à partir des plans nationaux de développement des pays respectifs. Certaines indications ne sont qu'approximatives dans la mesure où il existe des chevauchements inévitables dans le champ d'application et le contenu de ces classifications.

14. Il ressort de la plupart des plans nationaux de développement des pays africains examinés que l'objectif général est d'améliorer les conditions de vie de la population. Un certain nombre d'objectifs particuliers s'articulent souvent autour de cet objectif de base. Ces objectifs sont généralement les suivants :

- productivité accrue en vue d'assurer une croissance économique plus rapide;
- accroissement du revenu réel du citoyen moyen;
- accroissement des recettes en devise;

- répartition plus équitable des revenus entre les individus et les groupes socio-économiques;
- réduction du niveau du chômage et du sous-emploi;
- développement équilibré, c'est-à-dire réalisation d'un équilibre au niveau du développement de différents secteurs de l'économie et des diverses régions géographiques dans un pays donné.

15. Les priorités sectorielles portent habituellement sur les éléments suivants :

- i) production agricole et transformation des produits agricoles;
- ii) éducation et mise en valeur de la main d'oeuvre;
- iii) développement des infrastructures économiques et sociales (électricité, approvisionnement en eau, télécommunication, tous les modes de transport, etc..);
- iv) logement et santé.

16. Il ressort de ce qui précède que les objectifs généraux tout comme les objectifs particuliers de ces plans de développement révèlent des préoccupations sérieuses en matière d'établissements humains. Les ingrédients d'une intégration efficace des politiques et programmes concernant les établissements humains aux plans socio-économiques nationaux existent donc.

17. De nombreux pays africains (comme la plupart des pays en développement) doivent souvent faire face au dilemme suivant : faut-il investir davantage dans les infrastructures matérielles telles que les transports, l'électricité, les communications et autres ou dans les activités strictement productives telles que l'agriculture, les industries extractives ou les industries manufacturières? Les infrastructures de base telles que les routes et l'électricité étant nécessaires à presque tous les types de production et contribuant au développement de tous les autres secteurs, y compris les établissements humains, elles pourraient constituer l'un des instruments d'une plus grande efficacité en matière d'intégration intersectorielle de la planification.

18. Par conséquent, la différence établie entre la macro-économie de la gestion des investissements publics et la macro-économie du secteur individuel peut et doit être ajustée. Cet ajustement est nécessaire pour résoudre les questions de choix, de priorité, d'égalité et d'interaction entre les secteurs et leurs projets.

Schéma actuel et mode de préparation et d'intégration des plans nationaux de développement

19. La planification et la programmation dans leur sens le plus large s'effectuent à trois niveaux :

- i) Au niveau national : formulation des plans nationaux d'investissement, détermination des priorités et mise en place du cadre macro-économique de politiques pour la croissance économique;
- ii) Au niveau sectoriel : détermination des priorités en matière d'investissement dans chaque secteur;
- iii) Au niveau des projets : identification, élaboration et exécution de projets particuliers.

20. Le schéma adopté actuellement pour l'élaboration des plans dans de nombreux pays africains comporte un certain degré de coordination entre les secteurs. L'efficacité de ces mécanismes en matière de coordination et d'intégration de l'ensemble du plan constitue toutefois une question ouverte. Le schéma et son degré d'efficacité dans l'intégration du plan varient d'un pays à l'autre. Des exemples d'un certain nombre de pays permettront de se faire une idée plus précise.

21. Dans de nombreux pays, le Ministère de la planification économique et (ou) des finances assure la liaison et coordonne le processus de planification du développement national. Dans d'autres pays, le Cabinet du Président de la République ou du Chef du gouvernement assure cette coordination parfois avec l'aide d'une commission de planification. De légères variations ou la combinaison de ces cadres généraux se retrouvent portant en Afrique.

22. En Côte d'Ivoire par exemple, le plan de développement national est formulé en trois étapes :

- i) Discussion avec et entre les ministères appropriés sur les objectifs visés et les mesures à prendre;
- ii) Consultation avec l'élite du pays par l'intermédiaire de la Commission nationale de planification et des commissions régionales de développement;
- iii) Adoption d'un projet de plan par le Parlement.

23. Au stade de l'exécution, un conseil de planification interministériel est mis en place pour veiller à ce que les décisions stratégiques concernant l'exécution du plan soient prises en temps opportun. Ce Conseil est présidé par le Ministre de la planification et se compose du Ministre des finances et de l'économie, du Ministre du budget et des membres des départements ministériels concernés par les questions inscrites à l'ordre du jour de chaque réunion. Le Conseil de planification interministériel est donc habituellement invité à préparer les décisions de nature stratégique devant être soumises au Président de la République et présentées au Conseil des ministres et à superviser leur exécution. La coordination et l'intégration du plan sont, par conséquent, assurées dans le cadre de la Commission nationale de planification et du Conseil de planification interministériel.

24. Le Soudan possède un organisme national de planification qui fixe les objectifs nationaux devant être approuvés par le Comité central du Parti. Les modalités de fonctionnement et les programmes sont alors élaborés par un organisme central de planification après en avoir discuté largement avec des sections appropriées de la population. La coordination et l'intégration intersectorielle sont assurées en principe au niveau de l'Organisation de planification centrale.

25. Au Cameroun, le cadre d'élaboration du plan national de développement comprend deux principales structures, à savoir la structure politique et la structure administrative. Au niveau politique, le Président de la République (en Conseil) établit les grandes lignes de la politique de planification nationale et de la politique de développement économique, social et culturel et prend les principales décisions à cet égard. Le Président de la République consulte le Conseil économique et social sur le projet de plan. L'Assemblée nationale débat alors de la question et adopte la loi d'approbation du plan.

26. Au niveau de la structure administrative (technique), la préparation du plan est dirigée et coordonnée par le Ministre des affaires économiques et de la planification. Le Ministre est assisté dans ses fonctions par le Département de la

planification qui est responsable de l'élaboration du plan national de développement économique, social et culturel et de la planification de la main-d'oeuvre. Des organes consultatifs appelés comités nationaux de planification aident le Ministre des affaires économiques et de la planification à procéder à une analyse critique des résultats, à proposer des directives, à définir les objectifs à atteindre, à choisir les programmes prioritaires à entreprendre et à définir les modalités de leur exécution. En clair, la coordination et l'intégration intersectorielle dans ce contexte est assurée dans le cadre du Ministère des affaires économiques et de la planification et des comités nationaux de planification.

27. Au Botswana, la préparation du plan national de développement est coordonnée par le Ministère des finances et de la planification du développement dirigé par le vice-président. Ce Ministère est essentiellement chargé de la responsabilité d'établir les plans nationaux et de surveiller leur exécution. Les ministères sectoriels doivent préparer leurs parties du plan, ayant généralement carte blanche dans les limites des directives stratégiques et financières générales.

28. Il y a également le Economic Committee of the Cabinet (Comité exécutif du Cabinet) composé de tous les ministres et de hauts fonctionnaires. Le Comité constitue une instance permettant à tous les ministres d'être régulièrement informés, au plus haut niveau, des résultats économiques et de l'exécution du plan national de développement. Le Comité reçoit des rapports trimestriels sur l'exécution du plan, ce qui permet d'assurer le respect des priorités établies dans le plan. Grâce à cette fonction, cet organisme pourrait assurer une intégration plus efficace du plan par le Ministère des finances et de la planification du développement.

29. En Zambie, le Cabinet dirige et contrôle le plan national du développement au niveau des orientations. La Division de la planification du développement, qui est en réalité le Bureau central de planification coordonne la planification du développement national en énonçant des instructions et des directives à l'intention des ministères sectoriels, en examinant tous les plans sectoriels et en faisant en sorte que ces plans soient cohérents aussi bien sur le plan interne que sur le plan intersectoriel et interrégional. Les groupes de planification des ministères sectoriels sont responsables de la planification sectorielle et de l'exécution du plan dans leurs ministères respectifs. Ils déterminent, évaluent et recommandent les projets importants pour la réalisation des objectifs prévus. La Division de la planification du développement fournit par conséquent le cadre de l'intégration sectorielle de la planification en Zambie.

30. Des mécanismes similaires à ceux de la Zambie existent également au Nigéria, au Kenya, en République-Unie de Tanzanie, au Malawi et dans d'autres pays.

31. Il s'agit là d'un échantillon représentatif du cadre et du mode de préparation et d'exécution du plan national de développement dans la plupart des pays africains. Il pourrait y avoir de légères variations de détail d'un pays à l'autre.

A quel stade et dans quel cadre faut-il intégrer à la planification socio-économique les politiques et programmes relatifs aux établissements humains?

32. De nombreux pays africains se sont efforcés d'intégrer les programmes relatifs aux établissements humains à leur planification socio-économique nationale. Dans certains pays, cette intégration s'est traduite par une tentative d'harmonisation des programmes élaborés séparément par différents ministères sectoriels afin d'éviter le double emploi et de résoudre les conflits. Pour diverses raisons, cette méthode d'intégration intersectorielle n'a pas été très efficace notamment en raison du stade auquel cette intégration a été introduite et du cadre de sa planification ou de son exécution.

a) Stade d'intégration du plan

33. Les tentatives d'intégration interviennent souvent seulement à la phase d'exécution et d'une manière ponctuelle en faisant réagir les politiques et programmes d'un secteur aux facteurs extérieurs liés aux activités d'autres secteurs. Une décision du Ministère de l'industrie d'implanter une usine dans un endroit donné pourrait ne pas avoir considéré les incidences d'une telle décision sur les établissements humains jusqu'à ce que l'usine commence à prendre forme. Il en est souvent ainsi parce que pour de nombreux programmes sectoriels, le site ou l'emplacement n'est retenu que longtemps après le stade de planification du processus. Cela pose de nombreux problèmes de distorsion lorsque les plans commencent à être exécutés. On devrait tenir compte des facteurs extérieurs au moment de l'élaboration des plans plutôt que d'essayer de réagir à ces facteurs de façon ponctuelle.

34. Ce problème amène naturellement à se poser la question suivante : à quel stade du processus de planification doit commencer l'intégration des politiques et programmes relatifs aux établissements humains (et même des politiques et programmes concernant tout autre secteur) à la planification du développement socio-économique?

35. Le processus de planification comporte au moins trois grandes étapes distinctes :

- i) Etablissement des objectifs, des buts et priorités du plan, quelques fois exprimés en termes d'objectifs à la fois pour la fin du plan et à plus long terme. Cette étape se situe habituellement aux échelons politiques les plus élevés.
- ii) Identification et élaboration de programmes sectoriels d'exécution afin d'atteindre les objectifs, buts et priorités définis à l'étape I. Cette étape se situe essentiellement au niveau technique/administratif avec néanmoins une certaine supervision à l'échelon politique.
- iii) Exécution des programmes et projets sectoriels approuvés en vue d'atteindre les objectifs du plan.

36. A quel étape faudrait-il donc commencer à intégrer les politiques et programmes relatifs aux établissements humains ? La réponse à cette question semblerait évidente. L'intégration doit commencer aux échelons politiques les plus élevés, là où sont conçus et établis les objectifs et priorités du plan national de développement socio-économique et cette intégration devrait être un processus continu. C'est sur la base des objectifs, buts et priorités que les programmes et projets destinés à assurer leur réalisation seraient formulés. Ainsi, à moins que l'intégration ne

commence à ce niveau, les programmes reflétant les préoccupations du secteur des établissements humains ou de tout autre secteur) ne ressortirait pas convenablement dans le plan. En d'autres termes, pour que les problèmes du secteur des établissements humains soient pleinement intégrés à la planification socio-économique nationale, les objectifs et priorités du plan qui sont établis aux échelons politiques les plus élevés du Gouvernement doivent tenir compte des objectifs poursuivis en matière d'établissements humains. Ces objectifs et priorités sont notamment l'amélioration des conditions et niveaux de vie (notamment le logement, l'assainissement, la circulation, les transports et autres).

37. Si les objectifs sont intégrés au niveau initial et à l'échelon politique le plus élevé, le stade technique d'identification et de formulation de programmes et de projets sectoriels comporterait certainement des programmes et projets relatifs aux établissements humains afin d'atteindre les objectifs fixés. On pourrait présumer que le ministère chargé de l'élaboration du plan national dans la plupart des pays africains aura été à présent suffisamment sensibilisé pour reconnaître et respecter ce procédé. Au cours de la phase d'exécution, le processus de contrôle et d'examen qui est également souvent supervisé aux échelons politiques les plus élevés permettrait de faire en sorte que les objectifs et priorités fixés, y compris les priorités en matière d'établissements humains, sont exécutés avec la même cohérence et la même détermination.

38. En vue d'assurer une intégration plus complète et plus efficace des programmes et projets relatifs aux établissements humains, il est également nécessaire de choisir et de retenir l'emplacement des projets et programmes des autres secteurs du plan de préférence dès le début du plan. L'emplacement des projets a des incidences multiples sur les établissements humains et leur identification au début du plan permettrait d'évaluer pleinement ces incidences et d'en tenir compte dans les programmes et projets concernant les établissements humains. Cela permet également de réduire au maximum les distorsions à l'ensemble du plan. Comme on l'a si bien indiqué dans le second plan national de développement du Nigéria (1970-1974), c'est en effectuant la planification économique au regard de ses manifestations matérielles qu'on perçoit plus clairement et plus facilement en termes réels le sens véritable d'un programme de développement.

b) Cadre d'exécution du plan

39. Il a été dit précédemment que l'efficacité de l'intégration intersectorielle du plan dépend énormément du cadre de l'intégration. Même lorsque les différents objectifs sectoriels ont été élaborés, coordonnés aux échelons politiques les plus élevés et que les activités opérationnelles pour atteindre les objectifs sont confiées à un ministère sectoriel désigné comme principal agent d'exécution, les perspectives habituellement étroites au niveau de la compétence ou de la discipline inhérente à ces ministères se traduisent par une certaine distorsion et par l'inefficacité du processus d'intégration. Il en résulte donc qu'à moins de mettre en place un cadre ou un mécanisme institutionnel adéquat pour cette intégration, celle-ci serait inefficace sur le plan opérationnel.

40. Il ressort de l'étude précédente du schéma existant dans des pays africains que celui-ci varie d'un pays à l'autre et est constitué de trois grandes structures, à savoir :

- Un ministère clef de la planification chargé de coordonner tous les plans sectoriels;
- Un comité interministériel de coordination du plan chargé de coordonner tous les plans sectoriels;
- Une commission de la planification qui ne dépend d'aucun ministère sectoriel.

41. Ces formes ne sont pas et ne devraient pas être considérées comme aussi distinctes qu'elles paraissent car il existe des chevauchements considérables entre elles sur le plan de l'organisation et du fonctionnement et chacune a ses avantages comme ses inconvénients. Quoique le schéma consistant à utiliser un ministère clé (habituellement le Ministère de la planification économique ou le Ministère des finances et de la planification) comme cadre de coordination et d'intégration de la planification intersectorielle soit plus net sur le plan organisationnel et opérationnel, il n'en a pas moins été sévèrement critiqué. On lui reproche en effet que la formation professionnelle et l'orientation de la plupart des hauts fonctionnaires de ces ministères sont telles que la manière dont ils apprécient les questions dans le cadre strict de leur discipline les rend généralement incapables de comprendre et d'apprécier des objectifs qui ne sont pas directement rationnels sur le plan économique. Il en résulte que les programmes des ministères ayant de tels objectifs ne bénéficient que d'une très faible priorité lorsqu'ils ne sont pas purement et simplement abandonnés. Les programmes et projets relatifs aux établissements humains entrent souvent dans cette catégorie. Lorsque les plans nationaux de développement sont élaborés par exemple, un certain taux de croissance du PIB par année est habituellement fixé et l'on présume que tous les investissements publics devraient contribuer à la réalisation de cet objectif. Mais étant donné que les programmes relatifs aux établissements humains ne permettent généralement pas de développer les exportations ou d'assurer à grande échelle une substitution aux importations, on a souvent tendance à ne pas accorder la priorité à leurs programmes. On fait également valoir que le fait de placer certains secteurs sous un ministère sectoriel ne donne pas à d'autres ministères sectoriels assez l'occasion de participer convenablement aux décisions finales concernant le plan ou de défendre les éléments appropriés dans leurs plans sectoriels.

42. Afin de réduire au maximum les problèmes inhérents au choix d'un ministère clef chargé de l'élaboration et de l'exécution du plan national, certains pays ont modifié ce schéma en créant un comité interministériel de coordination du plan. Ce comité qui se compose habituellement de hauts fonctionnaires de tous les ministères sectoriels siège généralement dans l'enceinte de la Présidence de la République ou au Cabinet du Chef du gouvernement et ce, afin de lui conférer suffisamment d'autorité et de faire en sorte que tous les ministères sectoriels puissent avoir les mêmes chances de se faire entendre, d'exprimer leurs opinions et d'exposer leurs programmes sans contrainte et sans inhibition. Le choix de la Présidence de la République ou du Cabinet du Chef du gouvernement permet également de souligner le caractère national plutôt que sectoriel de l'activité du Comité interministériel de coordination du plan. On suppose que dans un tel cadre de discussions libres, chaque secteur serait en mesure de voir et d'apprécier comment d'autres plans sectoriels influent sur son plan et comment son propre secteur influe sur d'autres secteurs. Cette appréciation plus intégrale permet de résoudre les conflits et, en anticipant les incidences intersectorielles, de minimiser les effets externes intersectoriels négatifs. Ce schéma peut créer les conditions d'un équilibre entre des critères, intérêts et objectifs conflictuels.

43. Si ce schéma semble être une amélioration par rapport au système consistant à charger un seul ministère sectoriel de la coordination du plan, il n'en a pas moins ses propres lacunes. Il est lourd dans son fonctionnement et l'on met beaucoup plus de temps à se mettre d'accord sur les questions.

44. Un troisième schéma consiste à créer et à utiliser une commission de planification ne dépendant d'aucun ministère sectoriel. Cette commission siége généralement dans l'enceinte de la Présidence de la République ou du Cabinet du Premier Ministre et ce, afin de lui garantir une autorité suffisante et une parfaite neutralité vis-à-vis des différents secteurs. Elle se compose de spécialistes de toutes les disciplines et est souvent dirigée par un président à plein temps.

45. On présume que ce type de planification permet de procéder à une évaluation plus indépendante de l'ensemble de l'économie et de la société et de satisfaire convenablement les besoins de chaque secteur. On fait également valoir qu'une telle commission de planification qui ne dépend d'aucun secteur serait plus impartiale qu'un seul ministère sectoriel ayant ses propres intérêts ou qu'un comité interministériel de coordination hétérogène pour suivre, examiner et coordonner l'exécution d'un plan socio-économique national intégré.

46. Il a toutefois été indiqué qu'une telle Commission, n'ayant ni base ministérielle sectorielle ni pouvoirs financiers sur les ministères sectoriels ne peut avoir qu'une fonction consultative. Dans ces conditions, elle pourrait ne pas être en mesure d'appliquer ses recommandations et certains ministères puissants pourraient agir à leur guise.

47. Comme on l'a déjà indiqué, la plupart des pays africains ont déjà adopté et expérimenté l'un ou l'autre des variantes de ces trois schémas à des degrés divers d'efficacité. Il est difficile de recommander l'un ou l'autre schéma comme étant indiscutablement le meilleur. Tout dépendra des schémas et des méthodes qu'un pays donné considère comme applicable compte tenu de sa situation particulière. Après tout, l'efficacité d'une méthode ne peut dépendre uniquement du schéma en lui-même mais également, et parfois beaucoup plus, du milieu politique local et de la maturité de la population qui l'applique.

48. Il semblerait toutefois que pour une intégration plus efficace des politiques et programmes relatifs aux établissements humains, les objectifs et priorités en matière d'établissements humains devraient figurer au plus haut niveau politique dans les objectifs et priorités du plan national. Les chances de réaliser une intégration des programmes fondamentaux relatifs aux établissements humains seront plus élevées s'ils sont l'objet de programmes particuliers reflétés dans les objectifs du plan national. Les programmes devraient également être régulièrement évalués et suivis à mesure qu'ils sont exécutés.

49. Un schéma de la structure ou de la nature d'un comité interministériel de coordination du plan au sein duquel les ministères sectoriels seraient libres de discuter de leurs programmes et de la manière dont l'exécution de leurs programmes respectifs influe sur les programmes d'autres secteurs ou est influencée par ces programmes offrirait semble-t-il de meilleures perspectives de coopération en vue d'une coordination et d'une intégration efficaces des plans nationaux. Les conflits potentiels sont ainsi décelés, étudiés et résolus. Les ministères sectoriels devraient également être en mesure, avec ce schéma, d'identifier les lieux d'implantation de leurs programmes et les incidences du choix de ces emplacements pourraient être convenablement évaluées, prises en considération et intégrées dans les programmes relatifs aux établissements humains. La productivité et l'efficacité des programmes de développement pourraient être réduites si l'on ne procède pas à une bonne planification des lieux et de l'utilisation de l'espace sur lesquels la plupart des activités économiques et autres seront exercées.

50. Toutefois, quel que soit la forme ou le schéma adopté, il est évident qu'une mise en oeuvre efficace du plan passe nécessairement par la coopération et la coordination interministérielles ou intersectorielles qui permettent d'assurer la réalisation des objectifs du plan national. Dans ce processus, les consultations et discussions interministérielles continues ainsi qu'une bonne circulation de l'information entre les différents ministères sont primordiales. L'existence d'une bonne base de données comprise et appréciée par toutes les parties est également très importante à la réalisation de l'intégration.

Résumé

51. En guise de résumé et de recommandations, on pourrait de nouveau mettre l'accent sur les points suivants :

- i) Les établissements humains comprennent et regroupent en réalité presque toutes les activités et besoins humains, y compris les activités économiques et sociales. Après tout, la répartition des populations et leur implantation sont étroitement liées aux domaines plus vastes du développement et des changements socio-économiques avec lesquels ils entretiennent des relations d'interaction par influence mutuelle. Les politiques et programmes de développement des établissements humains font donc partie intégrante du développement socio-économique national;
- ii) La plupart des pays africains ont reconnu la nécessité d'intégrer à la planification socio-économique nationale les politiques et programmes relatifs aux établissements humains ainsi que les politiques et programmes d'autres secteurs. De nombreux plans nationaux de développement mettent à présent l'accent sur l'intégration intersectorielle de la planification et le développement interrégional harmonieux. Divers mécanismes ou schémas existent déjà dans plusieurs pays africains pour réaliser ou essayer de réaliser cette intégration. La question qui se pose actuellement est essentiellement de savoir comment réaliser efficacement cette intégration. Les distinctions intersectorielles étroites sont progressivement abandonnées dans la mesure où les distinctions qu'on faisait précédemment entre les objectifs économiques et sociaux de la planification du développement deviennent de plus en plus confuses. Le développement vise automatiquement les deux objectifs;
- iii) Divers schémas de planification du développement national et d'intégration du plan sont à l'essai dans plusieurs pays. Il s'agit notamment du choix d'un ministère de la planification chargé de la coordination, d'un organisme interministériel de coordination du plan, d'une commission nationale de la planification et de variations ou de combinaisons de ces différents schémas. Chacune de ces formes de planification a ses avantages et ses inconvénients. Il semblerait toutefois que quel que soit le cadre adopté, le plus important est qu'il tienne compte dès le départ des politiques et objectifs en matière d'établissements humains comme faisant partie intégrante des objectifs et priorités du plan socio-économique national, ce qui devrait se faire au plus haut niveau politique gouvernementale. C'est à ce stade initial et à ce niveau de détermination des objectifs, buts et priorités qu'une telle intégration devrait commencer pour être efficace;

- iv) Il semblerait également que le schéma approprié en vue d'une intégration intersectorielle plus efficace de la planification est celui ayant la forme d'un organisme collégial interministériel et intersectoriel de coordination du plan siégeant dans l'enceinte de la Présidence de la République ou du Cabinet du Chef du gouvernement afin de lui conférer l'autorité voulue et de minimiser les rivalités interministérielles. Un tel cadre permettrait de créer les meilleures conditions pour parvenir à un équilibre équitable entre les objectifs généraux et sectoriels du plan grâce à une analyse et à un examen plus exhaustifs des principales incidences des choix et politiques sectoriels, et, compte tenu de cette évaluation trouver une solution aux conflits et définir des stratégies efficaces.
- v) L'intégration des programmes relatifs aux établissements humains serait également plus efficace si les décisions relatives au choix des lieux d'implantation des projets des autres secteurs pouvaient être prises au début du processus de planification à cause des conséquences du choix de ces emplacements pour les programmes relatifs aux établissements humains;
- vi) En élaborant une stratégie appropriée d'allocation de ressources dans le cadre de la planification socio-économique nationale, il faudrait, en dernière analyse, que les organes de décision veillent à ce que les choix et priorités en matière d'investissement ne soient pas uniquement dictés par la considération immédiate de maximiser la production de biens et services. Une analyse économique pourrait s'imposer pour élucider les coûts de décisions de substitution et fournir des données pouvant servir de base à des jugements fondés. Des considérations telles que la maximisation du bien-être humain et social grâce à la fourniture de services et éléments de confort publics adéquats (approvisionnement en eau et en électricité, services et équipements de transport, services d'assainissement, infrastructures d'éducation et de santé) devraient également bénéficier de l'attention voulue dans les programmes d'investissement;
- vii) Dans les pays à économie mixte, il pourrait être avantageux de combiner la programmation des investissements publics avec les prévisions pour le secteur privé. Il faudrait mettre l'accent sur la coordination et la consultation non seulement entre les départements ministériels mais aussi entre le secteur public et le secteur privé. Un mode de programmation souple et efficace est primordial à l'élaboration d'un bon programme d'investissement public. Les gouvernements doivent par conséquent développer leur capacité à faire face rapidement à des situations changeantes en modifiant leurs politiques et programmes en fonction des nouvelles situations. Cela nécessiterait à son tour la mise en place d'une base de données fiable et une bonne circulation de l'information ainsi qu'un mécanisme de coordination de haut niveau;
- viii) Malgré les observations précédentes, certains pays pourraient trouver un schéma préférable à d'autres compte tenu de leur situation particulière notamment de leur structures ou systèmes politiques. Le meilleur schéma sera par conséquent choisi en fonction de la

structure politique et administrative locale et du milieu socio-culturel. Mais quel que soit le schéma adopté pour cette intégration, on ne saurait trop mettre l'accent sur la nécessité d'une coordination et d'une coopération intersectorielles (interministérielles) ainsi que de l'échange d'informations entre les différents secteurs si l'on veut réussir l'intégration et l'exécution du plan. Il est nécessaire d'assurer une interaction continue entre les techniciens (en particulier les planificateurs professionnels) et les personnes auxquelles revient la responsabilité suprême en matière de décisions politiques, à savoir les politiciens si l'on veut que les plans soient exécutés de manière à atteindre les objectifs fixés;

- ix) Pour réussir ce qui précède, il faudrait affiner les méthodes et techniques de planification de sorte que tous les planificateurs puissent comprendre les processus en cause et savoir comment sont prises des décisions données;
- x) Dans le même ordre d'idée que la question des méthodes et des techniques, il est nécessaire que les planificateurs parlent un langage commun qui soit intelligible à tous les planificateurs quelle que soit leur spécialisation et quel que soit le secteur dans lequel ils exercent leurs activités. Ce langage commun se compose essentiellement de méthodes statistiques et de coefficients statistiques appropriés. L'importance de ce langage commun ne tient pas seulement à la connaissance et à la compréhension des valeurs par tous les planificateurs mais encore et surtout à la compréhension de ce que ces données et coefficients statistiques indiquent et représentent dans la vie réelle et dans la vie des citoyens pour lesquels ces plans sont élaborés. Il est également nécessaire que ce langage commun existe entre tous les planificateurs pour qu'ils puissent s'assurer qu'ils parlent de la même chose lorsqu'ils discutent des questions et qu'ils utilisent les mêmes mesures et indicateurs pour évaluer les progrès enregistrés au niveau des objectifs du plan.