

64325

NATIONS UNIES  
CONSEIL  
ECONOMIQUE  
ET SOCIAL



Distr.  
LIMITÉE

E/CN.14/ESD/16  
15 janvier 1962

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE  
Groupe de travail du Développement  
économique et social  
Addis-Abéba 15-27 janvier 1962  
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

COMMENT ELABORER LES PROJETS ET JUGER DE LEUR INTERET ECONOMIQUE  
DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION DU DEVELOPPEMENT

(Note du secrétariat)

COMMENT ELABORER LES PROJETS ET JUGER DE LEUR INTERET ECONOMIQUE  
DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION DU DEVELOPPEMENT

A. L'appréciation des projets ne remplace pas la planification du développement

1. La raison d'être de l'appréciation des projets tient dans le fait que la rentabilité en économie privée n'est pas toujours un critère dont il convient de se servir pour établir un jugement synthétique sur un profit socio-économique. Dans un plan de développement global élaboré dans tous ses détails, chaque projet a été choisi en recherchant un apport maximum à l'expansion de l'économie et aux autres objectifs visés par le gouvernement. Dans ces cas-là, il n'est pas nécessaire de suivre une procédure spéciale pour juger d'un projet selon des valeurs socio-économiques. Mais il arrive souvent que des plans globaux ne soient pas complètement élaborés; il n'est même pas rare qu'ils soient complètement absents. Dans ces conditions on estime souvent que les calculs des coûts et profits des projets envisagés devraient tenir compte de l'économie dans son ensemble ainsi que des objectifs généraux du gouvernement. La technique de l'appréciation des projets a été perfectionnée et englobe maintenant les considérations sus-mentionnées de même qu'elle élargit la base de l'appréciation.

2. L'appréciation d'un projet ne remplace pas la planification du développement, y compris, le cas échéant, l'application de techniques de programmation. Il en est ainsi pour de nombreuses raisons. En premier lieu le processus du développement économique est un processus de transformation structural de l'économie. Dans le contexte africain, cela signifie la transformation d'une économie basée sur une agriculture

de faible rendement, souvent même au niveau de subsistance, en une économie diversifiée de haute productivité. Les changements qui se dérouleront au cours de cette transformation ne peuvent être décelés que par une analyse économique globale et non par quelque procédé déjà connu d'appréciation de tel ou tel projet.

3. En second lieu, l'augmentation de la productivité même n'est qu'un des objectifs du plan de développement. La répartition du revenu entre les groupes sociaux ou les régions du pays; l'intégration nationale de l'économie; le besoin de conserver au gouvernement la faveur populaire; l'indépendance nationale ou l'autarcie - tous ces buts de la politique du développement peuvent entrer en ligne de compte lors du choix des projets. On tiendra compte le plus sérieusement possible du plus grand nombre de ces objectifs, mais pas plus dans la théorie que dans la pratique, on n'obtiendra pleine satisfaction si l'économie n'est pas envisagée dans son ensemble, y compris l'évolution qu'on aimerait lui donner dans le futur.

4. En troisième lieu, l'appréciation des projets repose elle-même sur les données qui doivent être fournies à l'évaluation touchant le programme général des objectifs et des priorités de l'Etat. Ainsi, le choix entre le projet A prévoyant une moindre productivité mais des résultats plus rapides, et le projet B qui sera plus productif mais à plus long terme, dépend de la cadence qui est fixée au planificateur. Si le gouvernement insiste sur des résultats rapides parce qu'il se rend compte de l'urgence de résoudre le problème de la pauvreté actuelle, ou parce qu'il va se représenter aux élections dans quelques années, l'expert devra travailler en tenant compte de cette limite de temps. La même remarque s'applique s'agissant d'un choix entre un projet C de haute productivité mais comportant de grands risques et un projet D, moins productif mais d'un rendement plus certain. L'expert ne sera pas en mesure de classer ces deux projets tant qu'on ne lui aura pas dit quel est le risque qu'il peut accepter;

mais cela fait partie de la planification du développement et non de l'appréciation des projets.

5. En quatrième lieu, le calcul des bénéfices sera fortement influencé par l'estimation de l'envergure des marchés et l'évolution future des prix du produit ainsi que par le coût des facteurs du projet. Là, de nouveau, l'expert dépend du planificateur du développement qui devra lui fournir les renseignements économiques de base dont il a besoin. Si l'appréciation est basée sur les prix du marché, les prix futurs devront être projetés (si l'on estime que les prix et l'ampleur actuels des marchés persisteront, cette estimation revient à une projection qui risque bien d'être fausse dans le contexte d'une économie en développement). Si l'on fait abstraction des prix du marché et qu'on les remplace par des valeurs reflétant les coûts et les profits sociaux - qu'on les appelle "prix comptables" ou "prix fictifs" - cet ajustement des prix du marché reflètera les jugements portés sur la pénurie relative de divers facteurs de production et de divers produits, y compris l'évolution que pourrait connaître cette pénurie pendant la vie des projets. D'une façon générale, de tels jugements peuvent être formulés avec plus de solidité dans le contexte d'un plan global.

6. En cinquième lieu, l'interdépendance des facteurs économiques est telle que presque toujours le choix du projet A plutôt que du projet B implique également qu'il faudra préférer le projet C au projet D, le projet E au projet F, etc.; par contre, si l'on préfère le projet B au projet A, tous les autres choix devraient être également renversés. En d'autres termes, la véritable appréciation réelle d'un projet n'implique pas simplement le choix entre un projet A et un projet B mais plutôt le choix entre la combinaison A plus C plus E, etc. contre la combinaison B plus D plus F, etc. Ainsi c'est un projet en bloc plutôt que des projets individuels qui sert souvent d'unité de base à l'appréciation. Mais, dès que nous nous mettons à penser en termes de projets "en bloc", nous nous rapprochons déjà

considérablement de la programmation du développement. Le projet "en bloc" comprendra probablement les développements complémentaires affectant de nombreux secteurs : transports plus énergie, plus industrie, plus agriculture, ainsi que, très vraisemblablement les investissements publics et privés. Si bien qu'il en devient encore plus difficile de juger un projet car le genre de profits et de coûts et même les principes de leur calcul varient avec les différents secteurs de l'économie. L'appréciation de projets "en bloc" plutôt que de projets individuels nous rapproche de la planification d'ensemble alors que le choix entre les projets "en bloc" exige des unités de mesure découlant des objectifs généraux.

#### B. Le rôle crucial de l'appréciation des projets

7. Si l'appréciation d'un projet ne remplace pas la programmation du développement, à quoi sert-elle ? On a déjà laissé entendre ci-dessus qu'elle représente un compromis, encore que très utile, qui, dans les cas où il n'existe pas de plan global pleinement élaboré, constitue un lien entre les projets concrets d'investissement et les projections générales de plans insuffisamment détaillés ou introduit, jusqu'à un certain point, des considérations de bien-être économique général dans l'appréciation de projets qui, faute de ce compromis, devraient être déterminés par des critères subjectifs ou d'après un ou deux éléments seulement - par exemple, coût en dépenses de capital ou rentabilité économique privée.

8. Dans le cadre de la distribution des investissements par secteur, qu'elle soit déterminée par un plan dont on n'a tracé que les grandes lignes ou par une politique de développement choisie arbitrairement ou fondée sur des présomptions concernant les marchés et les pénuries futures, seuls les projets concrets peuvent exprimer les buts du gouvernement et conduire au développement économique. Une appréciation

des projets privée des indications de stratégie et de politique n'aurait qu'une valeur limitée, mais d'autre part la meilleure stratégie, la meilleure politique de développement, si elle n'est associée à des projets convenables, vaudrait encore moins pour le pays.

9. Mais ce n'est pas tout : de par leur nature, les objectifs de développement, la stratégie du développement et une bonne politique de développement ne sont pas affaire d'inspiration. Ils ne peuvent se fonder que sur l'étude des données d'un projet concret et sur les possibilités de développement, telles qu'elles s'expriment dans des projets. Ainsi, l'appréciation d'un projet est à la fois la matière première et la traduction des politiques de développement. Le pays intéressé fera vraisemblablement le meilleur usage de ses ressources limitées là où cette interrelation est la plus développée, là où les responsables des décisions de principes peuvent s'imprégner des données fournies par des experts et là où, à leur tour, ils sont en mesure de formuler les directives et les hypothèses dont les experts ont besoin pour bâtir les meilleures combinaisons.

10. L'appréciation d'un projet consiste donc principalement à assurer un fondement réaliste à la politique de développement et à l'exprimer de la meilleure façon possible. Là où il n'y a pas de projets adéquats et où il n'a pas été possible d'en élaborer un à temps, en tenant compte des ressources disponibles, de toute politique (même si elle est bien inspirée) ou tout plan, restent sans utilité et il faut leur substituer une politique un peu moins parfaite, capable d'être traduite en projets. Lorsque, par contre, les projets existent et peuvent être formulés, l'appréciation est nécessaire afin de faire un choix rationnel parmi les projets.

11. Il faut également élaborer les projets jugés acceptables, en même temps que l'on essaye d'exploiter au mieux les ressources du pays afin d'attirer l'aide extérieure. Les différents organismes d'où proviennent le financement et l'assistance extérieure pour les pays

sous-développés opèrent souvent sur la base de projets spécifiques, mais reconnaissent également, en général, la nécessité de juger une politique ou un programme de développement dans son ensemble. La présentation de projets sains et de données d'appréciation conformes aux exigences des diverses institutions de financement, conditionne donc l'obtention d'une assistance. Cela est valable non seulement pour les sources extérieures mais aussi pour les sources nationales. La présentation d'occasions d'investissement saines et convenablement évaluées sous la forme de projets concrets a des chances d'aboutir à la matérialisation de ressources financières potentielles qui, en d'autres circonstances, se seraient évanouies dans la consommation, les investissements à l'étranger ou dans des formes d'épargne non productives. Comme il arrive souvent dans l'histoire du développement économique, la relation entre l'investissement et le financement ressemble à la question de l'oeuf et de la poule. Les investissements sont limités par les fonds disponibles, mais ces fonds dépendent également des possibilités d'investissement qui se présentent.

12. En raison des éléments arbitraires - du point de vue théorique - présents dans les techniques de l'appréciation d'un projet, cette méthode gagne en précision lorsque les projets entre lesquels il faut choisir se ressemblent davantage. Ainsi, alors que l'appréciation d'un projet est parfois hasardeuse lorsqu'il s'agit de décider si l'on veut donner la priorité au développement des transports plutôt qu'à l'hygiène, l'enseignement ou l'industrie, l'appréciation d'un projet est beaucoup plus sûre lorsqu'il s'agit de répartir dans le domaine des transports un montant déterminé par priorité aux chemins de fer, aux routes ou aux transports par eau. Enfin, l'appréciation d'un projet est encore plus précise lorsqu'il s'agit de décider si des fonds destinés au développement de chemins de fer seront attribués à la région A ou à la région B ; ou s'il s'agit de décider si telle ou telle ligne de chemin de fer sera à voie unique ou à voie double ou encore si la traction sera assurée par moteur diesel ou par vapeur.

13. La raison en est claire. Lorsqu'il s'agit de décider entre des projets relatifs aux transports d'une part, et à l'industrie de l'autre, on obtiendra, selon les jugements portés sur la situation future des marchés, des prix, etc., un ordre de priorités très différent des projets dans ces deux secteurs; d'autres complications surgissent du fait que les résultats des investissements dans un des secteurs dépendent largement de l'évolution dans l'autre secteur. En revanche, s'il s'agit de choisir entre la traction diesel ou la traction à vapeur pour une même voie ferrée, on peut faire les mêmes projections de marché, les mêmes hypothèses concernant le futur développement de la région desservie et les futures opérations etc. Les erreurs et les divergences d'opinion n'influeront donc pas sur le rapport ou le classement comparatif des deux solutions envisagées par l'expert.

14. Cela montre aussi combien il importe de lier étroitement la phase de l'appréciation et celle de l'élaboration du projet : la première est d'autant plus utile que la gamme du choix est plus réduite, comme on vient de l'expliquer. Aussi, c'est lorsqu'il s'agit de choisir au plus entre différents moyens d'exécuter un projet assez étroitement défini, que l'appréciation est la plus efficace. Si l'expert se trouve en face de projets qui sont à prendre ou à laisser, il est gêné dans l'emploi des outils dont il dispose. Ces outils serviront au mieux s'il peut choisir entre diverses solutions et proposer des changements ou des ajustements dans le projet, par exemple suggérer d'appliquer une autre technologie, de modifier l'ampleur du projet, de choisir un emplacement différent, etc.

15. Cela montre bien la grande importance d'une étroite liaison entre les responsables de l'élaboration du projet et ceux qui vont être chargés de l'apprécier. Dans le cas de projets publics, les personnes qui établissent le projet dépendent normalement de différentes administrations telles que les ministères des transports, de la santé, de l'industrie etc., alors que les experts chargés de l'appréciation relèveront du ministère des finances ou de la commission de planification



ou d'autres services analogues de compétence plus générale. La nécessité d'établir un lien de travail étroit entre les responsables de l'élaboration et de l'appréciation d'un projet se traduit donc également par un problème de coordination administrative entre les divers groupes de travailleurs et de services intéressés.

C. Projets connus et pré-ordonnement des ressources

16. Le rapport qui existe entre les différents projets et le plan de développement est double, comme on l'a vu ci-dessus à propos des projets qui sont à la fois les matériaux de base de la politique générale de développement et l'application de cette politique dans la pratique: tout plan de développement doit donc comporter au début, outre une liste des projets à l'étude, un inventaire des projets connus qui existent sous une forme ou une autre, soit à l'état de propositions soit dans les dossiers ou les tiroirs des services ministériels. Ces projets connus représentent des possibilités d'investissement et, la première chose à faire, est d'étudier leur répartition dans les divers secteurs, la mesure dans laquelle ils peuvent se compléter et être améliorés par groupage etc.

17. Après avoir ainsi dressé une première ébauche de programme d'investissements fondé sur les projets connus, une double tâche se présente: a) examiner ce programme initial, compte tenu des objectifs généraux, buts particuliers et possibilités tels qu'ils sont définis par des études macro-économiques ou par les directives de politique générale émises par le gouvernement; b) comparer ce plan aux ressources disponibles, à la fois d'un point de vue général et en fonction de ressources et pénuries déterminées. Cette confrontation des projets envisagés avec les ressources connues et les grands objectifs et priorités fera ressortir qu'il faut modifier la liste des projets envisagés et qu'il semble souhaitable d'investir dans les secteurs pour lesquels il n'est pas prévu ou il est prévu un nombre insuffisant de projets. Pour corriger la dernière de ces deux situations, l'action sera à long terme, ce qui est une raison de commencer la préparation des plans de développement bien avant la date de mise en oeuvre de ceux-ci. C'est aussi une raison pour tenir une liste de projets de réserve fût-ce au-delà de ce qu'autoriseraient les ressources disponibles à l'époque.

18. A tout moment, la situation peut encore se compliquer du fait qu'une large proportion des ressources disponibles affectées d'avance à l'exécution de projets repris de tranches précédentes, ou à l'exécution de projets étroitement complémentaires de ceux qui viennent d'être terminés. Ainsi, le choix des projets pour le présent programme de développement détermine la répartition des ressources non seulement pour ce programme mais aussi pour ceux des tranches prochaines de planification.

19. Dans les économies où les ressources disponibles sont limitées, et où des tentatives de développement ont été faites au cours des périodes précédentes, le pourcentage des ressources déjà affectées peut être très élevé par rapport au montant des ressources "libres". Dans ces conditions, évidemment, le choix des projets et l'exactitude de l'appréciation revêtent une importance plus grande encore puisque l'abandon d'un projet déjà commencé a des chances d'entraîner des pertes sérieuses. En revanche, il ne faut pas négliger non plus, le danger qu'il y a pour suivre l'exécution d'un projet non rentable ou à essayer de sauver un projet défectueux en lui donnant plus d'ampleur ou en lui adjoignant des projets complémentaires. Le pré-ordonnement entraîne cette conséquence que l'impression qui se dégage des études macro-économiques de pouvoir disposer librement de ressources mobiles peut être largement illusoire; au mieux les appréciations ne peuvent porter que sur une certaine proportion des ressources "libres" et se référer à la répartition des ressources dans un avenir plus éloigné.

20. On peut noter que les difficultés et les limitations rencontrées en matière de planification et qui sont dues au pré-ordonnement diminuent dans la mesure où la planification s'élargit et tient compte de toutes les ressources disponibles et de toutes les activités productrices de

l'économie. Elles perdent également de leur importance dans une économie qui a déjà démarré, où les ressources s'accroissent et où les premiers projets portent déjà des fruits : en pareil cas, la proportion des ressources "libres" par rapport aux ressources "pré-ordonnées" sera probablement beaucoup plus forte.

- - - - -