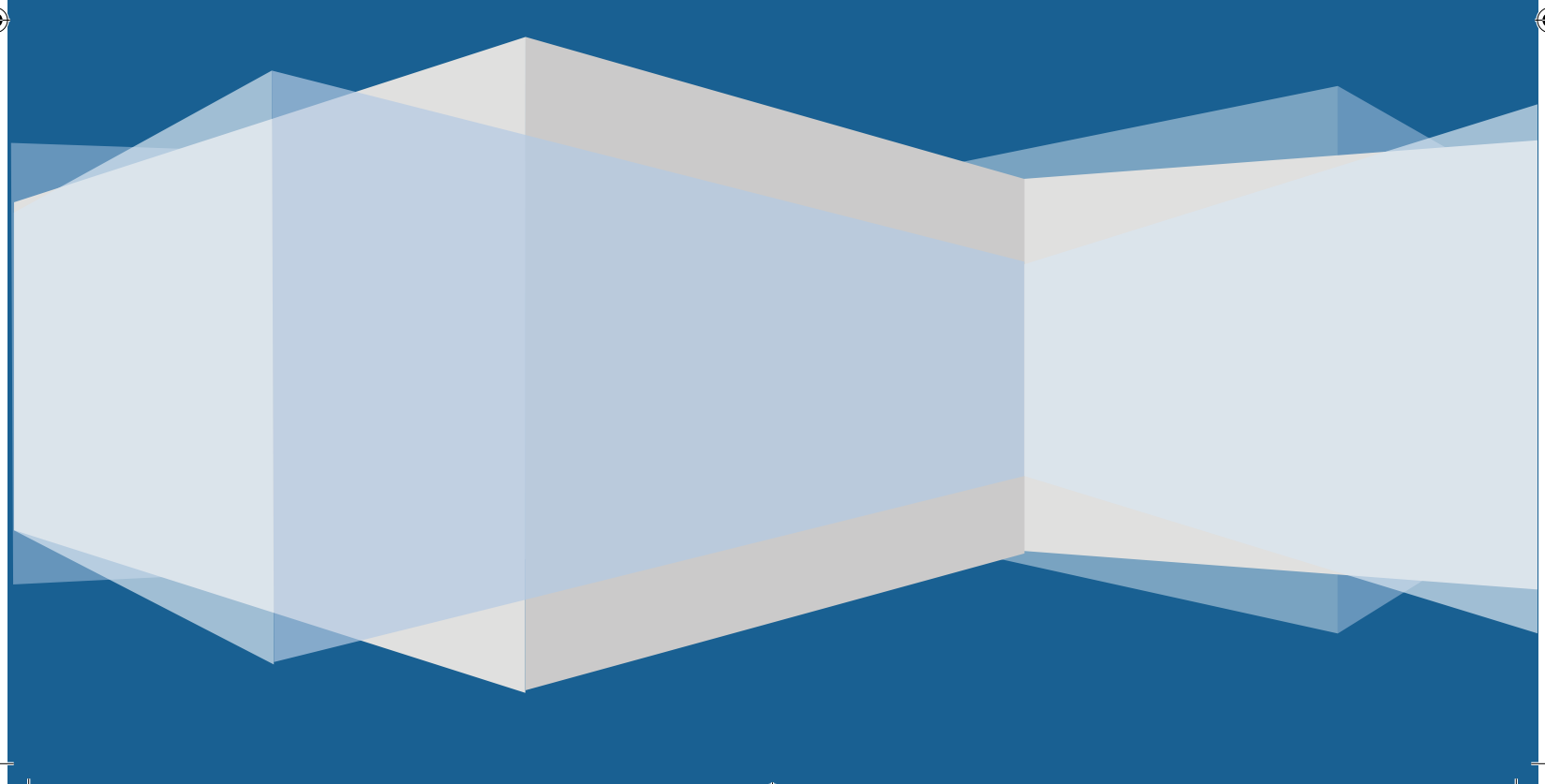


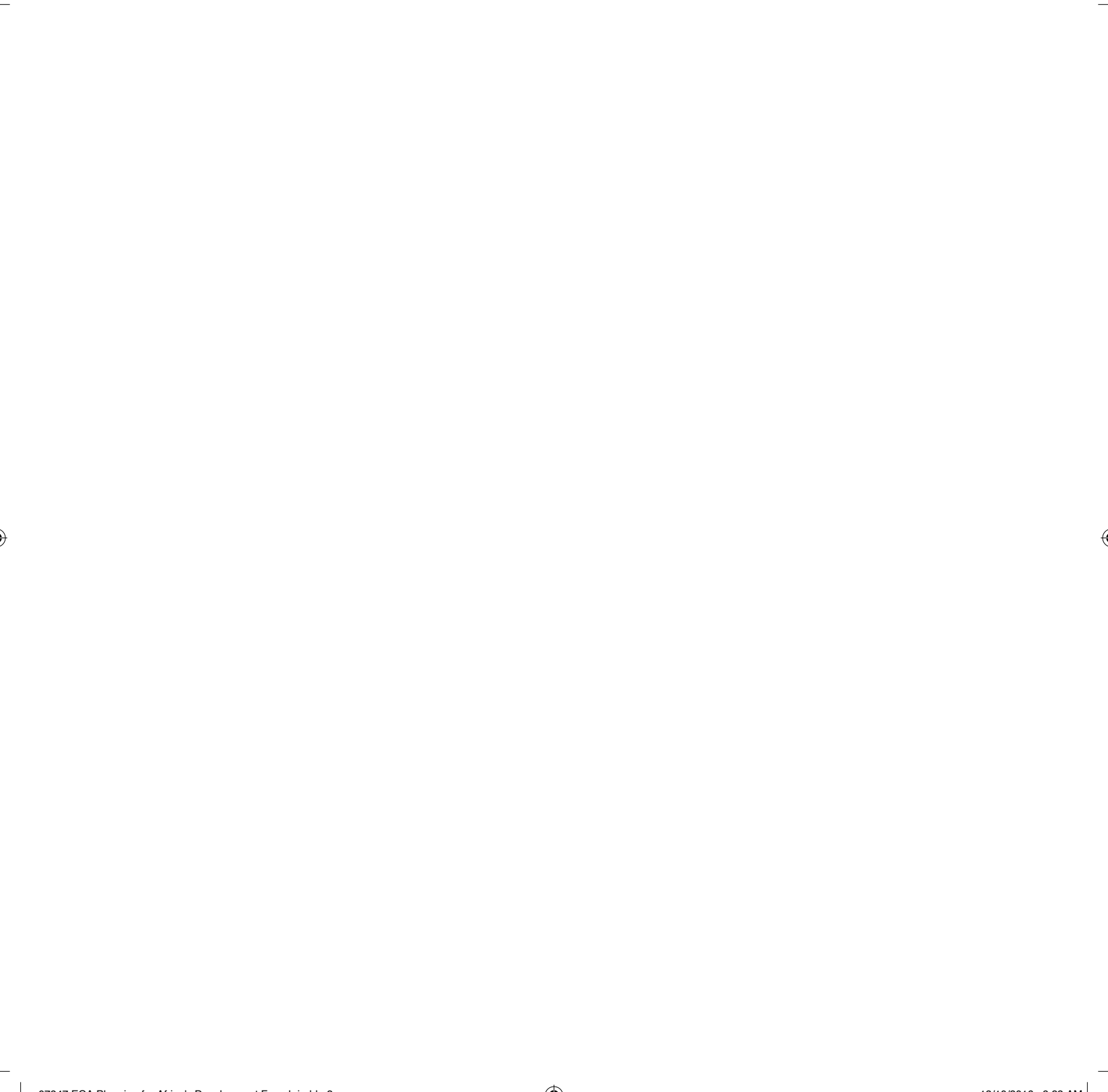


Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

La planification au service du développement de l'Afrique

Enseignements, indications et messages à tirer des expériences passées et présentes







Enseignements, indications et messages à tirer des expériences passées et présentes

Informations de commande

Pour commander des exemplaires de La planification au service du développement de l'Afrique - Enseignements, indications et messages à tirer des expériences passées et présentes

Par la

Commission économique pour l'Afrique, veuillez communiquer avec :

Parution

Commission économique pour l'Afrique

P.O. Box 3001

Addis Ababa, Ethiopia

Tel : +251 11 544-9900

Fax : +251 11 551-4416

E-mail : ecainfo@uneca.org

Web : www.uneca.org

© Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, 2015

Addis Abeba, Éthiopie

Tous droits réservés

Première impression septembre, 2016

ISBN : 978-99944-68-72-0

Matériau dans cette publication peuvent être librement cités ou réimprimé. Accusé de réception est demandé, avec une copie de la publication.

Conçu et imprimé par l'unité d'édition et de distribution de la CEA. ISO 14001:2004 certified.

Table des matières

Liste des acronymes	vi
Avant-propos	vii
Remerciements	ix
Résumé	x
Chapitre 1 : Aperçu de la planification du développement	1
1.1 Introduction	1
1.2 Le concept de la planification du développement	2
1.3 Pourquoi la planification est-elle importante ?	4
1.4 Les méthodes de planification	6
1.5 L'influence des théories du développement sur la planification	7
1.6 Les éléments essentiels des plans de développement	10
1.7 Conclusions	13
Chapitre 2 : L'évolution de la planification	14
2.1 Le contexte mondial	14
2.2 Le contexte africain	15
2.3 Éclairage sur la planification du développement en Asie	34
2.4 Conclusions	35

Chapitre 3 : Promotion de la planification sans exclus	37
3.1 Introduction	37
3.2 Consultations durant la période qui a fait suite à l'indépendance	38
3.3 Consultations à l'époque des programmes d'ajustement structurel	40
3.4 Consultations durant la période qui a fait suite aux stratégies de réduction de la pauvreté	40
3.5 Consultations durant la période actuelle de planification	43
3.6 Le contexte asiatique	44
3.7 Conclusions	46
 Chapitre 4 : Mise en œuvre du plan	 48
4.1 Introduction	48
4.2 Problèmes qui se posent dans la mise en œuvre	48
4.3 Mise en œuvre centralisée contre mise en œuvre décentralisée	59
 Chapitre 5 : Suivi de la performance	 63
5.1 Introduction	63
5.2 Faibles systèmes de suivi et d'évaluation	63
5.3 Les systèmes de suivi et d'évaluation en tant que mécanismes de reddition des comptes aux donateurs	64
5.4 Fragmentation des systèmes de suivi et d'évaluation	64
5.5 Des liens faibles entre les systèmes de suivi et d'évaluation nationaux et infranationaux	66
5.6 Des capacités institutionnelles faibles pour soutenir le suivi et l'évaluation	67
5.7 Accent excessif sur le suivi des dépenses	68
5.8 Le manque de données	69
5.9 De faibles liens entre le suivi et l'évaluation, d'une part, et l'élaboration des politiques, d'autre part	71
5.10 Enseignements tirés des processus de suivi et d'évaluation en Asie	73
5.11 Conclusions	74

Chapitre 6 : Enseignements tirés de la planification du développement	75
6.1 Introduction	75
6.2 Enseignements généraux	75
6.3 Enseignements se rapportant à des thèmes spécifiques	77
References	82
Liste des tableaux	
Tableau 1 : Catégorisation des pays par type de planification du développement	16
Tableau 2 : Phases de la planification du développement dans des pays africains choisis	16
Tableau 3 : Phases de la planification du développement dans des économies asiatiques choisies	18
Tableau 4 : Nigéria: Proportion du plan financée par le gouvernement à partir de sources intérieures	57
Liste des figure	
Figure 1 : Croissance du PIB par habitant (moyenne et pourcentage annuels)	35
Liste des encadré	
Encadré 1 : L'expérience de la Tunisie en matière de suivi et d'évaluation des plans nationaux de développement	72

Liste des acronymes

BAD	Banque africaine de développement	OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
CEA	Commission économique pour l'Afrique	PIB	Produit intérieur brut
DSRP	Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté	PND	Plan national de développement
FAP	Fonds d'action contre la pauvreté	PNDS	Plan national de développement stratégique
FMI	Fonds monétaire international	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques	PME	Petites et moyennes entreprises
OIT	Organisation internationale du travail	URSS	Union des Républiques socialistes soviétiques

Avant-propos

Si la planification ne revêt pas la même forme dans tous les pays et à tous moments, il n'en est pas moins vrai que tous les pays procèdent au moins à une forme ou une autre de planification. Le rôle de la planification dans la transformation des économies des pays appelés « tigres asiatiques » n'atteste pas seulement de l'utilité de la planification du développement, mais soulève aussi des questions quant aux conditions dans lesquelles la planification permet d'atteindre ou ne permet pas d'atteindre les objectifs déclarés qui lui sont assignés. Les pays africains ont une longue histoire de planification du développement. En effet, pour quelques pays comme l'Éthiopie, le Ghana et le Nigéria, on peut faire remonter le début de la planification du développement à une époque aussi éloignée dans le temps que les années 40. Toutefois, lorsqu'on la compare à celle des pays asiatiques, la planification du développement entreprise en Afrique laisse clairement voir qu'elle ne s'est pas accompagnée d'une croissance porteuse de transformation, en dépit de décennies d'expérimentation de différentes méthodes de planification. De fait, une analyse des tendances actuelles du développement en Afrique

pourrait susciter la tentation de recommander l'abandon pur et simple de la planification. Ce serait là, toutefois, jeter le bébé avec l'eau du bain, ou confondre les symptômes avec les causes.

En vérité, le succès réel de la planification en Asie de l'Est et les piètres performances des pays africains durant l'interruption de la planification correspondant à l'époque des programmes d'ajustement structurel mettent en évidence le fait que la planification n'est pas en soi la cause du faible niveau de développement de l'Afrique. La manière dont les pays établissent un plan et les conditions dans lesquelles ils le font sont des déterminants plus probables du succès ou de l'échec que le plan lui-même. Les données disponibles confirment avec force le point de vue selon lequel l'Afrique a connu une croissance plus forte et un plus grand développement social durant des périodes de planification. En revanche, la croissance et le développement socioéconomique ont fléchi lorsqu'il y a eu abandon de la planification à l'époque des programmes d'ajustement structurel.

L'hétérogénéité des contextes prévalant dans les pays africains et les points de départ différents de la planification dans ceux-ci rendent difficiles toute généralisation quant aux conditions présidant à l'échec ou au succès des plans. Par ailleurs, l'analyse par pays fait apparaître une dynamique et une économie politique de la planification du développement correspondant à un contexte et ayant un contenu propres à chaque pays. La présente étude a donc été entreprise pour mettre à profit les expériences des différents pays en matière de planification et pour recenser ce qu'il y a de commun et de différent dans ces expériences, afin d'en tirer parti à l'avenir pour l'élaboration des politiques. Les études sur la planification du développement qui mettent l'accent sur l'Afrique étant rares, la présente étude vient réellement à son heure. Certes, un certain nombre d'études antérieures contenaient une analyse des expériences de développement des pays de l'Asie de l'Est, mais il n'existe pas d'études globales sur les expériences de l'Afrique en matière de planification du développement, en particulier après l'époque des programmes d'ajustement structurel. Cette lacune dans la littérature est particulièrement regrettable, vu

la résurgence de la planification du développement à la fin des années 90 et les efforts sans relâche visant à mettre en adéquation les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) avec les plans nationaux de développement. En effet, le dévoilement des objectifs de développement durable et la mise en œuvre imminente de l'Agenda 2063 de l'Afrique auront tous deux une incidence sur la planification du développement. Faire le point des expériences de développement du continent et répertorier les lacunes qu'elles ont comportées, les possibilités qu'elles ont offertes et les difficultés auxquelles elles se sont heurtées permettra de tracer des lignes directrices pertinentes pouvant aider à entreprendre à l'avenir une planification plus efficace.

Dans la présente étude, l'accent est mis sur un seul des divers mécanismes d'appui aux pays engagés dans la planification du développement. La Commission économique pour l'Afrique (CEA) continuera à élaborer et à affiner de telles propositions concernant l'avenir, en tenant compte tant des problématiques nouvelles que des vues des responsables de l'élaboration des politiques.

Remerciements

La présente étude a été établie par une équipe de la CEA ; elle est fondée sur des études de cas de pays entreprises par un groupe d'experts nationaux et internationaux en matière de planification du développement. Elle a été élaborée sous la direction générale de Carlos Lopes, Secrétaire exécutif de la CEA, et de M. Adam Elhiraika, Directeur de la Division des politiques macroéconomiques.

L'étude a été entièrement rédigée au sein de la Section du renouveau de la planification et a été coordonnée par Bartholomew Armah, chef de la Section. L'équipe de rédaction comprenait Aissatou Guèye, qui a apporté une contribution à la rédaction des chapitres 1, 2 et 5, Deniz Kellecioglu, qui a apporté une contribution à la rédaction des chapitres 1, 2 et 3, Judith Ameso, qui a apporté une contribution à la rédaction des chapitres 1, 2 et 6, et Mama Keita, qui a apporté une contribution à la rédaction des chapitres 1 et 3. Azeb Moguesse a apporté une assistance administrative au projet.

Les études de cas de pays sur l'Afrique ont été menées par les experts suivants : Desire Avon (Cameroun), Olugbenga Adesida (Cabo Verde), Getahun Tafesse (Éthiopie), Joe Amoaku-Tuffour (Ghana), Mike I. Obadan (Nigéria), M'hamed Ayed (Tunisie), John-Mary Matovu (Ouganda), Bertrand Rassool (Seychelles), Sidney Lockett (Afrique du Sud). Gaston Gohou a mené l'étude de cas de pays portant sur les pays asiatiques et a fait la synthèse des études de cas de pays.

L'édition, la traduction, la mise en page et l'impression du rapport ont été effectuées sous la supervision d'une équipe de la CEA dirigée par Jimmy Ocitti, Directeur de la Division de l'information et de la gestion du savoir, avec l'appui de Demba Diarra, Charles Ndungu, Marcel Ngoma-Mouaya et Teshome Yohannes.

Résumé

Le début de la planification du développement date d'avant l'indépendance dans certains pays africains, la planification restant une caractéristique durable du processus d'élaboration des politiques. À la différence de ce qui prévaut dans les pays développés, où la planification cherche à apporter des ajustements à l'économie, dans les pays en développement et les pays touchés par la crise, la planification joue plus un rôle de transformation, en raison de la fragilité généralisée des institutions et des dysfonctionnements du marché qui prévalent dans ces pays. Invariablement, des dirigeants motivés, des institutions fortes et une administration compétente constituent les éléments déterminants dans les bons résultats des plans qui ont été couronnés de succès. Le rôle de dirigeants de qualité est d'importance cruciale pour la détermination de la vision et de la direction du programme de développement. Les institutions renforcent la vision grâce à la définition de normes et à l'intériorisation de valeurs qui sont en harmonie avec leur vision, tandis que la mise en œuvre repose sur les capacités de l'administration et les compétences des individus.

Pour qu'elle puisse permettre d'atteindre les objectifs déclarés, la planification du développement requiert

une coordination et l'établissement d'un ordre de priorités. Les rôles respectifs des gouvernements et du marché dans l'accomplissement de ces tâches déterminent la mesure dans laquelle un plan peut être considéré comme un plan centralisé ou un plan indicatif. La planification centralisée était le paradigme prédominant durant la période qui a immédiatement suivi l'indépendance, mais a depuis lors cédé du terrain par rapport à des méthodes de la planification mixte. La planification systématique a toutefois été négligée durant la majeure partie de la période comprise entre les années 70 et le début des années 80, du fait d'une série d'interventions militaires et de l'expérience des programmes d'ajustement structurel sur le continent.

Les méthodes de planification du développement en Afrique ont évolué avec le temps, sous l'effet de différentes idéologies, théories du développement et de différents programmes mondiaux de développement. On peut faire remonter l'accent mis sur l'investissement en tant que moteur de la croissance au modèle de croissance de Harrod Domar, tandis que l'incitation à aller vers l'industrialisation de substitution aux importations trouve son origine dans les théories de la dépendance en matière de

développement. Les programmes mondiaux de développement, tels que les OMD et les stratégies de réduction de la pauvreté, ont eux aussi déterminé les priorités des pays en développement en matière de développement, en incitant à mettre l'accent sur le développement social et l'élimination de l'extrême pauvreté. La planification du développement en Afrique sera indubitablement influencée par le programme mondial qui a succédé aux OMD, à savoir les objectifs de développement durable, dans lesquels l'accent est mis sur la durabilité économique, sociale et environnementale en tant qu'objectifs essentiels du développement. Il est heureux que, à la différence de ce qui s'était passé pour des programmes mondiaux précédents comme les OMD, qui avaient été élaborés au niveau international, l'Afrique a joué un rôle plus actif dans l'élaboration des objectifs de développement durable. Le nouveau programme mondial est beaucoup plus en adéquation avec les aspirations de développement du continent. Il ne fait toutefois pas de doute que la réalisation des objectifs du nouveau programme mondial ne dépendra dans une large mesure pas du programme lui-même, mais de la capacité des planificateurs à concevoir, à mettre en œuvre des plans de développement pertinent et à en assurer le suivi.

Évolution de la planification en Afrique

Après avoir expérimenté la planification centralisée à l'époque de l'après-indépendance, la plupart des pays africains sont à présent en train d'opter pour une méthode de planification de l'économie mixte. Quelle que soit la méthode qu'ils ont adoptée, les pays africains n'ont pas encore traduit dans les faits leur vision de la transformation économique. Les chocs extérieurs et une médiocre gestion économique ont

eu pour résultat une instabilité macroéconomique et l'accumulation de la dette durant la première période de la planification, ce qui a contraint les pays africains à souscrire aux programmes d'ajustement structurel du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Les effets des programmes d'ajustement structurel en matière de croissance ont cependant été de courte durée, ont entraîné un fléchissement de la croissance, une aggravation de la pauvreté et une désindustrialisation dans la plupart des pays. Pour faire face aux coûts sociaux des programmes d'ajustement structurel, des stratégies de réduction de la pauvreté ont été mises en œuvre à la fin des années 90 en tant que conditions préalables à remplir pour bénéficier d'un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés. Les stratégies de réduction de la pauvreté ont eu pour contrecoup une résurgence de la planification du développement, avec au départ un accent mis sur la réduction de l'extrême pauvreté. Si cette période a vu des améliorations dans les domaines de la stabilité macroéconomique, de la croissance et de la réduction de la pauvreté, la transformation structurelle est restée embryonnaire, voire a été inexistante. Pour remédier à cela, la planification du développement est en train d'évoluer pour passer de l'attention étroite accordée à la réduction de la pauvreté à la poursuite de l'objectif plus vaste d'une croissance sans exclus reposant sur une transformation structurelle de l'économie. La réalisation de l'objectif de cette transformation structurelle exigera toutefois le recours à une méthode de planification plus intégrée, la mise en place de mécanismes de mise en œuvre plus efficaces et de systèmes de suivi et d'évaluation plus robustes, qui permettent d'assurer un suivi des progrès accomplis et de prendre des mesures correctives visant à améliorer la mise en œuvre du plan.

Vers une méthode de planification tenant plus compte de tous

La culture de la planification sans exclus a rapidement évolué en Afrique, de la période qui a fait suite à la colonisation et qui se caractérisait par des consultations limitées à la phase actuelle qui se caractérise par une institutionnalisation des consultations dans les constitutions comme dans les processus de planification. En même temps, le processus de consultation est en train de passer d'une philosophie d'orientation descendante à une philosophie d'orientation de plus en plus ascendante. Ces consultations sont néanmoins généralement un processus dirigé pour les raisons ci-après.

Premièrement, les parties prenantes n'ont souvent pas voix au chapitre dans la conception du programme qui définit le cadre des consultations. Cela a particulièrement été le cas à l'époque des stratégies de réduction de la pauvreté, quand tous les pays participants étaient tenus d'élaborer leurs plans dans le cadre de la réduction de la pauvreté. Même si la réduction de la pauvreté constitue un important objectif de développement, on pourrait soutenir que la pauvreté est un symptôme de sous-développement et que les plans de développement devraient par conséquent mettre davantage l'accent sur des causes telles que les problèmes liés à la transformation structurelle. Toutefois, du fait que le FMI et la Banque mondiale avaient défini à l'avance le programme de développement, en mettant l'accent sur la réduction de la pauvreté, ce débat n'a pas occupé une place prééminente dans les consultations. Il se peut que ce soit parce qu'ils ont tenu compte de ce fait que, dans leurs plans de développement, la plupart des pays africains se sont ensuite orientés

vers des programmes de croissance sans exclus et des programmes de transformation structurelle davantage impulsés de l'intérieur.

Deuxièmement, le degré de prise en compte du cadre macroéconomique dans un plan de développement est limité, en particulier lorsqu'un gouvernement souscrit à un programme du FMI. Il se peut que, en raison de la nature technique de la question sous examen, les discussions de fond sur le cadre macroéconomique soit souvent restreint à un petit groupe de représentants du secteur public. Du fait qu'elles sont peu associées ou ne sont pas associées à la conception du cadre macroéconomique qui détermine à l'avance l'essentiel des moyens d'action permettant à une nation de relever les défis auxquels elle doit faire face, le rôle des parties prenantes dans le processus de consultation se limite à l'identification des problèmes et à la définition des priorités dans le cadre d'un programme déterminé à l'avance. Il s'ensuit une absence fréquente de relation transparente entre le cadre macroéconomique et les priorités identifiées. Un exemple type a été la décision du Gouvernement ghanéen de libéraliser les importations de volaille, alors que le plan de développement cherchait à promouvoir les petites et moyennes entreprises (PME), y compris les producteurs locaux de volaille. Cette incohérence apparente dans l'élaboration des politiques résulte du rôle que joue le FMI dans la détermination du cadre macroéconomique sans association des parties prenantes.

Les expériences de l'Asie laissent voir que les plans de développement peuvent atteindre leurs cibles, au moins à court et moyen termes, même si le processus de consultation est descendant ou dirigé. Néanmoins, les expériences asiatiques montrent aussi comment plusieurs pays sont en train de s'orienter vers un

processus de planification tenant plus compte de tous, en instituant un dialogue entre les parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales. Les retombées économiques de l'intégration du secteur privé dans le processus de planification ont été à n'en pas douter positifs, en particulier dans des pays comme la République de Corée et le Japon. Dans les pays qui conservent une méthode de planification fondé sur un processus descendant, il reste à voir si les résultats de tels processus sont durables dans le temps. Les troubles politiques du printemps arabe et les soulèvements au Burkina Faso et en Haïti devraient sonner l'alarme à propos des dangers que comportent les processus descendants de développement.

Renforcement de la mise en œuvre des plans nationaux de développement

Il est peu probable que même les plans de développement les mieux conçus puissent réussir en l'absence d'un environnement national et extérieur propice, sans des capacités et des ressources institutionnelles pour la mise en œuvre du plan. Les problèmes rencontrés par les pays africains dans la mise en œuvre de leurs plans de développement varient d'un pays à l'autre et selon l'époque. Toutefois, les discontinuités dans la mise en œuvre du plan et le détournement de l'attention du plan, les dysfonctionnements des dispositifs institutionnels, la faiblesse des capacités institutionnelles, celle des liens entre l'affectation des ressources et les priorités de développement, la dépendance excessive des ressources extérieures et la faiblesse des liens entre la planification nationale et infranationale, d'une part, et les processus de mise en œuvre, d'autre part, ont joué un rôle crucial dans l'échec de la mise en œuvre des plans de développement en Afrique.

La mise en œuvre des plans de développement en Afrique a souvent été entravée par les discontinuités dans cette mise en œuvre et le détournement de l'attention du plan que créent les conflits, les changements constitutionnels et anticonstitutionnels de régime, et une pléthore de programmes et de conditions imposés de l'extérieur, qui ont de manière invariable fermé ou restreint l'espace de l'élaboration des politiques. Des changements non démocratiques ont été provoqués par les conflits et les coups d'État. Par exemple, six des 10 pays africains étudiés dans le présent document ont connu de nombreux coups d'État : Éthiopie, entre 1910 et 1991 (quatre), Ghana, entre 1966 et 1983 (six), Nigéria, entre 1962 et 1985 (neuf), Seychelles (un), Tunisie (trois) et Ouganda (six).

Les mécanismes institutionnels pour la planification du développement en Afrique ont en général connu des dysfonctionnements, ce qui a entraîné une coordination insuffisante entre les organismes centraux de planification, les ministères des finances et les ministères de tutelle, et une incapacité de mettre en adéquation les ressources et les priorités nationales. Une solide coordination entre les organismes centraux de planification et les ministères des finances constitue une condition préalable nécessaire pour la mise en adéquation des ressources financières avec les priorités nationales de développement. Des relations de pouvoir asymétriques entre les organismes centraux de planification et les ministères des finances ont malheureusement affaibli la capacité des organismes centraux de planification de remplir leur rôle de coordination du processus de planification et de veiller à ce que les programmes et projets des organismes de mise en œuvre soient alignés sur les priorités des plans nationaux de développement.

Les expériences des pays africains laissent voir qu'il n'existe pas de solution unique en ce qui concerne le rôle d'un organisme central de planification. D'évidence, le ministère des finances demeurant le « superministère », la planification continuera d'être subordonnée aux finances. Ce qu'il faut, c'est mettre en place un mécanisme crédible qui accorde une importance égale aux finances et à la planification dans la hiérarchie gouvernementale. Ceci peut se faire grâce à un appui explicite du niveau le plus élevé du gouvernement à l'organisme central de planification, comme en Malaisie, ou en confiant à celui-ci le contrôle des dépenses budgétaires. Cette dernière option requiert une solide coordination, pour que les incidences des coûts récurrents de la totalité des dépenses d'équipement soit prise en compte.

De faibles capacités d'utilisation des outils de la planification ont aussi contribué aux échecs dans la mise en œuvre. Les cadres de dépenses à moyen termes sont certes populaires en tant qu'outils de mise en adéquation des ressources financières avec les priorités de la planification du développement, mais la surestimation fréquente des ressources budgétaires et les difficultés liées à la hiérarchisation des programmes de développement ont mis à mal l'utilité de tels outils. Entretemps, une dépendance excessive des ressources des donateurs a rendu les plans de développement vulnérables à l'instabilité de l'aide, ce qui a compromis l'appropriation en exposant les pays à l'ingérence des donateurs dans la détermination des priorités de développement. Néanmoins, des possibilités de mobilisation des ressources intérieures abondent, par exemple grâce au renforcement des capacités de l'administration fiscale et à la titrisation des envois de fonds, à la

mobilisation des liquidités en excédant des banques commerciales aux fins du développement, en rendant plus efficace l'utilisation des fonds de pension et des réserves des banques centrales et en luttant contre les flux financiers illicites.

Une planification efficace requiert une coopération entre les institutions nationales et infranationales, d'une part, et les acteurs du processus de mise en œuvre, d'autre part. La participation au niveau infranational non seulement favorise la planification sans exclus, mais facilite aussi la continuité du processus de planification. La mise en œuvre de plans de développement en Afrique a toutefois pâti de la difficulté qu'il y a à créer des synergies entre les systèmes nationaux et infranationaux. S'il y a eu un changement d'orientation en faveur des méthodes décentralisées de mise en œuvre, les institutions nationales et infranationales n'ont pas souvent été efficacement intégrées dans les programmes de développement.

Suivi des plans nationaux de développement

Les systèmes de suivi et d'évaluation en Afrique se sont améliorés au fil du temps, mais restent encore à l'état embryonnaire. La dynamique du suivi et de l'évaluation a souvent été impulsée de l'extérieur par les exigences des donateurs en matière de soumission de rapports et par les conditions qu'ils posent. Il reste encore à la plupart des pays africains à prendre pleinement conscience de l'importance et de l'utilité du suivi et de l'évaluation pour l'élaboration de politiques fondées sur les faits. Les conclusions des rapports de suivi et d'évaluation ne sont donc pas pleinement

exploitées pour influencer et améliorer l'élaboration des politiques et l'affectation des crédits budgétaires. Mais, outre le problème de l'intériorisation de la culture du suivi et d'évaluation, il y a que les systèmes d'évaluation en Afrique tendent à être fragmentés, pâtissant de la faiblesse des capacités institutionnelles et du manque de systèmes statistiques solides pouvant fournir les données nécessaires pour le suivi. Il existe aussi une disproportion entre l'attention accordée au suivi des dépenses et à celui effectué au niveau de chaque activité et celle accordée au suivi axé sur les résultats. En outre, les systèmes nationaux et infranationaux de suivi ne sont souvent pas intégrés, ce qui amène souvent à négliger d'importantes informations sur les performances locales dans la mise en œuvre du plan. Dans la plupart des cas, des mécanismes institutionnels n'existent qu'en théorie, et sont entravés par un manque d'engagement et de capacités.

La qualité des systèmes de suivi et d'évaluation en Asie varient considérablement d'un pays à l'autre. Le Cambodge et la Malaisie montrent un engagement ferme en faveur du suivi et de l'évaluation, y attachent aussi de l'importance, comme à la continuité du suivi et de la mise en œuvre du plan, et à celle de l'engagement à cette fin.

Conclusions à tirer

Les expériences des pays en matière de planification qui sont examinées dans la présente étude font apparaître un certain nombre de lignes directrices générales et particulières pour les planificateurs du développement et les responsables de l'élaboration des politiques de développement.

Les lignes directrices générales sont les suivantes :

- La planification du développement est impérative pour les pays en développement, la tâche consistant à remédier aux dysfonctionnements du marché ne pouvant être laissée à la main invisible du marché.
- Il n'existe pas de substitut au rôle de dirigeants déterminés et motivés pour conduire la planification du développement en Afrique. Ces dirigeants doivent aussi agir en veillant à ce que la planification soit sans exclus et que tous les groupes de parties prenantes y soient associés. En outre, l'engagement en faveur de la planification et l'appropriation de celle-ci revêtent une importance cruciale pour bien en assumer la direction.
- Il n'existe pas de méthode unique de planification du développement. Les méthodes qui donnent de bons résultats dans un pays peuvent ne pas nécessairement en donner dans un autre. De plus, pour un pays donné, les méthodes qui donnent de bons résultats à un moment donné peuvent ne pas être appropriées à un autre moment.
- La stabilité est essentielle pour le succès de la planification. Les discontinuités, notamment celles causées par les changements de régime et les changements de gouvernement, ont contribué aux échecs de la mise en œuvre en Afrique.
- La volonté politique est d'importance cruciale pour créer et soutenir un organisme central de planification. Dans les premières étapes du processus de planification, l'efficacité de l'organisme central de planification dépend de la volonté politique de le mettre en place et de le soutenir.

- Un pays peut compter sur l'aide tout en s'appropriant et en pilotant son processus de développement, en confiant des secteurs particuliers de développement aux donateurs et en ayant un engagement inébranlable en faveur des objectifs de développement qui ont été définis.

Les lignes directrices particulières liées à la planification relèvent des trois catégories suivantes : la planification sans exclus ; la planification efficace ; enfin, la planification corrective.

La planification sans exclus

- La planification sans exclus favorise la durabilité et peut permettre de parer aux troubles sociaux.
- La mise en place de mécanismes pour le dialogue avec les parties prenantes favorise et renforce une planification sans exclus.
- Il conviendrait de donner un rôle important aux grandes sociétés privées durant les consultations visant à élaborer un plan de développement, car les associations du secteur privé ne représentent pas toujours tout l'éventail des opinions prévalant dans le secteur.
- La détermination à l'avance d'un programme de développement compromet l'intégrité du processus de consultation.
- La restriction du champ des consultations au cadre macroéconomique est contreproductive et fait obstacle à l'appropriation.

La mise en œuvre efficace

- Il conviendrait d'accorder aux organismes centraux de planification une importance égale à celle accordée aux ministères des finances, afin d'assurer une coordination efficace et une mise en adéquation effective des ressources avec les priorités de développement.
- En concevant un plan de développement, le gouvernement central devrait donner une orientation générale et devrait ensuite laisser le soin aux niveaux inférieurs des pouvoirs publics de concevoir des plans détaillés de mise en œuvre.
- Les méthodes de planification décentralisées favorisent la participation des populations locales et renforcent la continuité de la mise en œuvre du plan.

Planification corrective : suivi et évaluation

- La coordination d'un système de suivi et d'évaluation décentralisé constitue une condition préalable pour obtenir des résultats satisfaisants dans la mise en œuvre du plan ; des systèmes intégrés de suivi et d'évaluation sont essentiels pour éviter une mise en œuvre fragmentée de la planification. Les systèmes de suivi et d'évaluation doivent être orientés à la fois vers les parties prenantes nationales et vers les partenaires de développement.

Chapitre 1 : Aperçu de la planification du développement

1.1 Introduction

Le début de la planification du développement date d'avant l'indépendance et reste une caractéristique durable du processus d'élaboration des politiques. En dépit d'une brève interruption à l'époque des programmes d'ajustement structurel, la dernière décennie a vu une résurgence de la planification du développement et une évolution consistant à passer de l'attention accordée à la réduction de la pauvreté à un renouvellement de l'attention portée à la transformation structurelle de l'économie. Dans un sens, cette évolution de la planification consiste en un retour à la case départ et à un retour à la vision de la transformation structurelle de l'époque qui a fait suite à l'indépendance. En dépit de cette évolution, après plus de 50 années de planification du développement, une croissance économique sans exclus, la réduction de la pauvreté et la transformation structurelle de l'économie restent des objectifs de développement éloignés dans la plupart des pays africains. En revanche, la planification du développement a été déterminante dans la réussite de la transformation des économies émergentes, en particulier en Asie. Ceci

soulève la question de savoir pourquoi la planification du développement n'a pas été aussi efficace dans la stimulation de la transformation en Afrique et quelles conclusions le continent peut tirer de ses propres expériences ainsi que de celles d'autres pays qui sont parvenus à transformer leurs économies.

La présente étude cherche tant à répondre à ces questions au moyen d'une analyse des expériences de planification du développement dans des études de cas portant sur neuf pays africains¹, qu'à compléter cette analyse par une recherche documentaire portant sur d'autres pays pertinents, dont des pays asiatiques². Les études de cas comprennent une riche palette d'expériences reflétant les différents contextes historiques, économiques et politiques dans lesquels la planification a été effectuée. Deux des pays (le Cabo Verde et les Seychelles) présentent des expériences de petits États insulaires en développement, avec leurs difficultés uniques en leur genre que sont la vulnérabilité aux changements climatiques et la

1 Afrique du Sud, Cameroun, Cabo Verde, Éthiopie, Ghana, Nigéria, Ouganda, Seychelles et Tunisie.

2 Cambodge, Chine, Inde, Japon, Malaisie, Népal, République de Corée et Taiwan.

rareté des ressources naturelles. D'autres, comme le Nigéria, offrent une expérience de planification dans un pays africain densément peuplé, riche en ressources pétrolières et doté d'un système fédéral de gouvernance. Le contexte de la planification du développement en Éthiopie est unique en son genre, non seulement parce que le pays n'a jamais été colonisé, mais aussi en raison de son histoire précédente de monarchie. De même, l'Afrique du Sud se distingue des autres pays africains par l'héritage de l'apartheid, par son niveau de développement industriel relativement élevé et par sa richesse en ressources naturelles. Le Ghana représente le cas du premier pays d'Afrique, hors Afrique du Nord, à accéder à l'indépendance. Les neuf études de cas de pays africains ont été complétées par une étude documentaire sur l'Égypte, un pays dont l'expérience de planification en cours a été influencée par le printemps arabe.

L'étude est organisée comme suit : Le présent chapitre contient un aperçu des méthodes et concepts de planification du développement. Le chapitre 2 contient une analyse de l'évolution de la planification du développement d'un point de vue mondial et d'un point de vue régional. Dans les chapitre 3 à 5 sont exposées les expériences de pays dans les domaines thématiques suivants : promotion de la planification sans exclus ; mise en œuvre du plan ; enfin, suivi et évaluation des plans de développement. Le dernier chapitre renferme les enseignements tirés des expériences de pays et recense leurs implications pour les responsables de l'élaboration des politiques.

1.2 Le concept de la planification du développement

La planification du développement peut être soit physique, soit spatiale dans le cadre de l'aménagement urbain, territorial ou rural, soit conceptuelle, pour définir des stratégies et priorités visant à assurer une affectation et une utilisation optimales des ressources. Dans le cadre conceptuel, la planification du développement a été utilisée en temps de paix comme en temps de guerre (par exemple, pour le Plan Marshall qui a fait suite à la Seconde Guerre mondiale) et a été appliquée par tous les systèmes de gouvernement, qu'ils soient socialistes, totalitaires, démocratiques ou capitalistes.

Le champ de la présente étude est limité à la planification conceptuelle. Par ailleurs, une distinction est établie entre l'utilisation de la planification en tant que mécanisme de stabilisation et celle de la planification en tant qu'outil de la transformation socioéconomique. La planification de stabilisation, souvent visée en tant que planification anticyclique, tend à stimuler la croissance dans des périodes de récession ou de ralentissement de la croissance. À la différence de la planification anticyclique, la planification du développement va au-delà de la simple promotion de la croissance, en favorisant le progrès économique et social et en levant les contraintes qui font obstacle à ces progrès. Cela exige souvent la mise en œuvre de réformes institutionnelles et structurelles. La distinction entre la planification anticyclique et la planification du développement a été bien résumée par le Vice-Président du Conseil consultatif suprême indonésien en ces termes :

« Des pays comme l'Indonésie devraient être pleinement conscients de la différence de nature existant entre la planification en tant que caractéristique de la société, ayant pour "cible" l'édification d'une société nouvelle, et la planification de projets de développement, qui a pour "cible" un aspect particulier du développement. » Le deuxième objectif de la planification devrait être subordonné au premier objectif, qui est le plus important » (Waterston, 1969).

La planification anticyclique est souvent entreprise dans des sociétés plus développées, où les institutions et les marchés fonctionnent raisonnablement bien. En revanche, des mesures de transformation sont requises dans les pays en développement, où les dysfonctionnements institutionnels et du marché sont omniprésents, l'épargne est faible, les infrastructures sont insuffisantes et où les investissements étrangers sont concentrés dans les secteurs extractifs qui apportent peu d'avantages à la majorité de la population. Les programmes d'ajustement structurel imposés aux pays africains au début des années 80 peuvent être considérés comme un exemple de l'application, quoiqu'avec peu de succès, des mesures de planification anticyclique pour s'attaquer aux problèmes structurels des pays en développement.

Il n'existe pas de définition unique de la planification du développement. Toutefois, sans entrer dans le détail, on peut dire que la planification du développement suppose la formulation d'un programme d'action national en vue d'atteindre des objectifs de développement. Waterston définit la planification comme une tentative organisée, consciente et continue de choix des meilleures options disponibles

pour atteindre des objectifs précis (Waterston, 1969). Todaro la définit comme « une tentative délibérée des pouvoirs publics de coordonner la prise de décisions économiques à long terme et d'influer sur le niveau de croissance des principales variables socioéconomiques d'une nation, afin de réaliser un ensemble d'objectifs de développement déterminés à l'avance » (Todaro et Smith, 2006). D'autres spécialistes définissent la planification du développement économique comme la façon idéale pour un gouvernement de définir ses objectifs de développement et de faire preuve d'initiative dans la recherche de solutions aux problèmes de développement du pays.

Selon ce point de vue, les plans de développement doivent : comporter des objectifs déterminés à l'avance et bien définis ; être placés sous le contrôle d'une autorité centrale (c'est-à-dire l'État ou le gouvernement) ; s'efforcer d'utiliser de façon optimale les facteurs de production ; enfin, réaliser leurs objectifs dans un intervalle de temps donné. La planification du développement se justifie d'autant plus dans une économie lorsqu'elle remédie aux dysfonctionnements du marché, contribue au bon usage de toutes les ressources, permet une mobilisation et une allocation efficaces des ressources et contribue à l'intégration du marché.

La planification peut être entreprise aux niveaux national, infranational ou multinational. Les plans multinationaux s'étendent sur plus d'un pays ou sur plus d'une juridiction nationale, et plusieurs d'entre eux couvrent l'ensemble d'un bloc régional (par exemple, l'Agenda 2063 de l'Union africaine). Les plans infranationaux, pour ce qui les concerne, sont les plans de développement des provinces, des localités et d'autres entités décentralisées au sein d'une nation.

Les priorités et caractéristiques d'un plan de développement sont spécifiques à chaque pays, et évoluent avec le temps dans le même pays. Les priorités et les structures institutionnelles sur lesquelles s'appuie la planification dans les pays sous-développés ou en développement sont probablement différentes de celles des pays avancés. Les plans de développement varient en fonction de l'idéologie qui les sous-tend. La planification dans les économies socialistes est considérablement différente de la planification dans les économies mixtes. En général, si l'accès aux ressources, la disponibilité de qualifications et de compétences managériales et techniques constituent des éléments importants dans la mise en œuvre d'un plan, l'issue de la mise en œuvre dépend souvent des capacités institutionnelles du pays et de son niveau de développement.

1.3 Pourquoi la planification est-elle importante ?

La planification du développement est une méthode systématique d'identification, d'articulation, de hiérarchisation et de satisfaction des aspirations et des besoins économiques et sociaux d'un pays à l'intérieur d'une enveloppe donnée (souvent limitée) de ressources. La planification est par conséquent un moyen essentiel de réalisation par un pays de ses objectifs de développement ou de sa vision du développement. La vision varie selon les pays, allant de la réduction/l'élimination de la pauvreté à la transformation structurelle de l'économie et à l'industrialisation. Après l'identification de leurs besoins et aspirations, les pays doivent décider de la manière d'atteindre ces objectifs. Dans les économies en développement, toutefois, la voie vers le développement est semée de nombreuses

difficultés systémiques, que le marché seul ne peut pas aplanir. De fait, certains spécialistes soutiennent que l'économie de marché non contrôlée peut soumettre les pays africains à un dualisme économique, créer des marchés instables, mener à un faible investissement dans les secteurs essentiels et provoquer des niveaux élevés de chômage.

La planification fournit un mécanisme pour remédier aux dysfonctionnements du marché et à la fragilité des institutions, qui sont des caractéristiques communes à la plupart des pays africains. Grâce au rôle de surveillance de l'État, la planification du développement facilite l'affectation des maigres ressources aux priorités de développement. Dans les économies en développement, doter l'État d'un rôle primordial dans le pilotage du développement d'un pays se justifie en raison des dysfonctionnements du marché, de l'insuffisance des capacités productives et institutionnelles, et de la nécessité de changements structurels majeurs et porteurs de transformation, ce qui est différent du simple ajustement de certains aspects de l'économie.

La planification peut aussi être déterminante dans la mobilisation de ressources additionnelles et dans l'alignement du financement extérieur sur les priorités nationales. Le plan de développement de sept ans (1963-1970) du Ghana, le plan de développement quinquennal du Nigéria et le plan de développement quinquennal de la République-Unie de Tanzanie (appelée alors « Tanganyika ») étaient fondés sur l'hypothèse que 50 % du financement proviendrait de sources extérieures (Waterston, 1969). Toutefois, si le financement extérieur peut améliorer les résultats de la planification en comblant les déficits de financement et en permettant la mise en œuvre de projets vitaux

qui n'auraient autrement pas pu être mis en œuvre, des plans motivés uniquement par l'aide extérieure peuvent pâtir de l'insuffisance des consultations, du manque d'adoption au niveau national et du fait que les priorités sont pilotées de l'extérieur. Un exemple a été le plan de développement de sept ans du Ghana, qui a été conçu avec une participation minimum des ministères de tutelle et a été élaboré en cinq semaines. Un autre exemple a été le Plano Trienal du Brésil, qui a été élaboré en 10 semaines avec peu de consultations (Waterston, 1969).

Au moyen de la planification, les ressources (en particulier les ressources financières) d'un pays sont allouées de façon appropriée pour la satisfaction des besoins identifiés. La planification facilite la coordination, la hiérarchisation dans l'utilisation des maigres ressources de développement et l'établissement d'un lien entre celles-ci et le budget et des cadres de dépenses connexes. Ceci est particulièrement pertinent dans les pays en reconstructions après des crises et dans un contexte de capacités insuffisantes, d'institutions fragiles et de dysfonctionnements omniprésents du marché. L'expérience britannique en matière de planification durant la guerre et l'après-guerre, et la planification au titre du Programme de reconstruction européenne après la Seconde Guerre mondiale sont des exemples types d'expériences réussies de planification dans les pays touchés par des crises.

En outre, la conception d'un plan de développement, en particulier si elle est faite au travers d'un processus de consultation et de participation, favorise le dialogue avec les parties prenantes, qui est essentiel pour assurer une durabilité à la mise en œuvre du plan. En effet, la planification du développement peut

être une manière efficace de mobiliser la population autour d'une vision nationale. Cela n'est toutefois possible que si le processus de planification est sans exclus.

L'expérience de l'Asie de l'Est et ce que l'on appelle le « miracle de l'Asie de l'Est » montrent que la planification du développement peut aboutir à des résultats pratiques si elle est accompagnée d'une mise en œuvre et d'un suivi appropriés. De même, les expériences africaines en matière de planification du développement révèlent que, durant la période de planification qui a fait suite à l'indépendance, de 1960 à 1973, le continent a enregistré une croissance plus rapide qu'à l'époque des programmes d'ajustement structurel (1980-2000), quand la planification avait été partout abandonnée. Les estimations de la CEA (2011) font ressortir que, durant la période 1960-1973, 42 des 52 pays africains avaient enregistré des taux annuels de croissance non négatifs du produit intérieur brut (PIB) réel par habitant, tandis que seuls 10 avaient enregistré des taux annuels de croissance négatifs. Vingt-deux pays avaient enregistré des taux de croissance de 2,3 % ou plus, ce qui représentait des taux de croissance relativement élevés, même au regard des normes mondiales³. Effectivement, durant cette période, 40,7 % de la population africaine vivait dans des pays enregistrant un taux de croissance annuelle du PIB réel de 2,3 % ou plus, tandis que 47,7 % de cette population vivait dans des pays enregistrant des performances de croissance positives (quoiqu'avec des taux annuels inférieurs à 2,3 %), et

3 Parmi les pays qui ont réalisé les meilleures performances figurent le Ghana (8,5 %), le Gabon (8,1 %), le Botswana (8 %), le Congo (8 %), la Mauritanie (7,3 %), les Seychelles (5,2 %), le Maroc (5,2 %), la Tunisie (4,3 %), le Togo (3,9 %), le Lesotho (3,8 %), la Sierra Leone (3,6 %), la Guinée équatoriale (3,4 %), le Zimbabwe (3,4 %), le Malawi (3,4 %), la Côte d'Ivoire (3,3 %) et les Comores (3 %).

que seuls 11,6 % de la population africaine vivait dans des pays ayant enregistré des taux de croissance négatifs par habitant.

En revanche, à l'époque des programmes d'ajustement structurel, 23 pays ont enregistré des taux de croissance non négatifs, mais inférieurs à 2,3 %, contre 20 pays durant la période de planification faisant suite à l'indépendance. Sur les 20 pays initiaux, huit ont maintenu leurs performances de croissance durant la période des programmes d'ajustement structurel, tandis que 11 pays⁴ ont vu une détérioration de leurs performances de croissance. Des données disponibles révèlent la croissance relativement forte des pays africains durant la période de la planification 1960-1973, et que ces performances étaient supérieures à celles enregistrées à l'époque des programmes d'ajustement structurel (1980-2000). Cela constitue une justification majeure du retour des pays africains à une planification mettant en exergue l'importance du renforcement des capacités en vue d'une mise en œuvre efficace reposant sur des politiques économiques volontaires, cohérentes et coordonnées.

Le Président indonésien Susilo Bambang Yudhoyono a bien résumé l'importance de la planification dans un exposé sur son plan économique de 2011, en déclarant ce qui suit : « [Il] est impossible de réaliser nos objectifs économiques à long terme sans le plan directeur. Nous ne pouvons pas non plus nous

en remettre aux mécanismes du marché. Le rôle du Gouvernement en tant que "main invisible" est important » (Sato, 2011).

1.4 Les méthodes de planification

La planification centralisée et la planification indicative sont les deux grandes méthodes idéologiques de planification. Le choix de l'une ou l'autre méthode est fonction de la perception du rôle de l'État par rapport à celui du marché dans le processus de développement. La planification centralisée est pratiquée dans des économies où l'État joue un rôle dominant dans l'économie. Mise en œuvre généralement dans des pays socialistes comme l'ancienne Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS ou Union soviétique) et la République populaire démocratique de Corée, la planification centralisée se caractérise par un système administratif fortement centralisé d'affectation et de production des ressources. L'offre et la demande sont contrôlées, pas par le marché, mais par un système administratif centralisé, qui cherche à concilier quantitativement les besoins avec l'offre disponible sur la base des quotas de production. Par des réglementations et des directives, l'État détermine le niveau de l'épargne, de l'investissement et les prix. Les partisans de la planification centralisée soutiennent que, pour les pays qui se trouvent dans les premières phases du développement, elle constitue un outil essentiel de conservation des maigres ressources du pays, en assurant leur affectation aux priorités nationales stratégiques et en transformant structurellement l'économie du pays. Dans pareil contexte, les responsables de la planification centralisée peuvent coordonner le processus d'industrialisation au moyen d'une réaffectation sectorielle des ressources.

4 L'Afrique du Sud (enregistrant une perte de 2 points de pourcentage), le Burkina Faso (une perte de croissance de 7,2 points de pourcentage), le Congo (une perte de 6 points de pourcentage), l'Éthiopie (une perte de 1,7 points de pourcentage), le Ghana (une perte de 8,1 points de pourcentage), le Lesotho (une perte de 2 points de pourcentage), le Maroc (une perte de 4,3 points de pourcentage), la Namibie (une perte de 2,6 points de pourcentage), la République unie de Tanzanie (une perte de 2,2 points de pourcentage) et le Zimbabwe (une perte de 2,7 points de pourcentage).

L'inconvénient de la planification centralisée telle que pratiquée dans les pays du bloc soviétique est, toutefois, que, à mesure que les économies de ces pays gagnaient en complexité, il devenait de plus en plus difficile pour les planificateurs de concilier l'investissement et les besoins du consommateur, d'une part, avec l'offre disponible, d'autre part. Du fait que les mesures d'encouragement au producteur dépendaient du respect des quotas de production et non de la réalisation de bénéfices, la réduction des coûts ne constituait pas une priorité. En outre, vu que le quota de production d'une entreprise allait probablement augmenter en cas de dépassement du quota, il existait peu d'incitation à dépasser un quota, même en temps de demande excédentaire. Cela a créé une situation où les pénuries d'un produit coïncidaient avec des surplus. En effet, les entreprises répondaient simplement aux signaux ou aux prescriptions en matière de production du système administratif centralisé, que ces signaux aient été ou non en porte à faux avec les réalités du marché. Il en a souvent résulté la surproduction, la constitution de stocks importants et, en fin de compte, un retard considérable dans la réalisation des objectifs du plan, comme cela a été le cas pour le premier plan quinquennal de la Yougoslavie, pour le plan quinquennal 1961-1965 de la Pologne et pour le sixième plan quinquennal 1956-1960 de l'URSS (Waterston, 1969).

Dans les économies mixtes, la planification est indicative ; les décisions économiques découlent pour partie de la main invisible du marché et pour partie de l'intervention de l'État. L'État et le secteur privé jouent un rôle actif dans le processus de planification. Le rôle du secteur public est considéré comme celui d'un facilitateur de la promotion du développement

dans le pays. En outre, le secteur privé s'emploie à réagir aux mesures d'incitation de l'État tendant à la satisfaction des besoins de développement nécessaires de l'économie sur la base des priorités fondamentales du plan de développement.

1.5 L'influence des théories du développement sur la planification

D'un point de vue historique, les visions et priorités sur lesquelles reposent les cadres de planification en Afrique ont été définies par les programmes mondiaux de développement et les paradigmes changeants du développement. Au début des années 60, tous les responsables de l'élaboration des politiques, indépendamment de leur méthode idéologique de planification, ont fait de la croissance leur objectif de développement essentiel. Le développement était conçu comme équivalant au rattrapage du retard sur les pays occidentaux. Le paradigme dominant était que l'on pouvait obtenir une croissance du PIB grâce à un accroissement de l'investissement et de l'épargne. Cette conception du développement trouvait son origine dans ce que l'on appelle « le modèle de Harrod Domar », selon lequel le taux de croissance économique était déterminé par le taux d'investissement. Le niveau de développement technologique était censé être constant et n'être soumis à aucun changement, du moins sur le court terme. La conséquence pour les planificateurs du développement était manifeste : l'accroissement de l'épargne et de l'investissement constituaient la clef de la croissance. La priorité a ainsi été accordée à la mobilisation de l'épargne et de l'investissement intérieurs. L'insuffisance de l'épargne nationale était suppléée par l'épargne extérieure ou par l'aide publique au développement.

Dans les années qui ont suivi, un nouveau modèle de développement a gagné du terrain. Défendue par ceux que l'on appelle les économistes néoclassiques, cette école de pensée estimait que, outre les investissements, les changements technologiques aussi avaient une incidence importante sur la croissance. Cette conception de la croissance, visée aussi tant que fonction de production Cobb-Douglas, affirme simplement que le progrès technologique est important dans la détermination du taux de croissance global. La planification du développement qui résulte de ce modèle de croissance tend par conséquent à accorder une priorité au renforcement de l'innovation technologique et au transfert des technologies.

Sur fond d'une pauvreté croissante et d'une augmentation des inégalités entre pays pauvres et pays riches, les théories de la dépendance dans le domaine du développement sont apparues au début des années 50, défendues par Raul Prebisch, alors Directeur de la Commission économique pour l'Amérique latine. Un argument central de ce paradigme est que, contrairement à l'idée répandue selon laquelle la croissance économique dans les pays industrialisés avancés favorisait la croissance dans les pays pauvres, l'activité économique dans les pays plus riches a souvent créé de graves problèmes économiques dans les pays plus pauvres (Ferraro, 2008). Selon ce point de vue, il ne pourrait y avoir développement que si les pays en développement mettaient fin aux relations de pouvoir asymétriques qui existaient entre eux et les pays riches. Les partisans de cette théorie estimaient que l'ordre économique mondial était contrôlé par un noyau de pays riches qui dominaient les pays en développement de la périphérie, économiquement faibles, en les enfermant dans un état de dépendance. Les pays pauvres se spécialisaient dans les matières

premières dont les prix étaient contrôlés par les pays riches. Ces produits étaient ensuite transformés en produits finis puis vendus aux pays en développement à un prix beaucoup plus élevés. Pour rompre cette relation de dépendance, les pays en développement devaient transformer la structure de leurs économies par une industrialisation de substitution aux importations. La planification du développement dans les pays africains durant la période postcoloniale a été très fortement influencée par les théoriciens de la dépendance, d'où l'accent mis sur l'industrialisation de substitution aux importations.

La période des programmes d'ajustement structurel a temporairement interrompu le processus de planification du développement en Afrique et mis en lumière les conséquences négatives du néolibéralisme débridé dans un contexte de dysfonctionnements du marché et d'institutions fragiles. La main invisible du marché tenant la barre de la gestion économique, la planification est passée à l'arrière-plan. La privatisation et la libéralisation sont devenues les moteurs du développement. Sur fond de croissance atone et de détérioration des conditions sociales, des stratégies de réduction de la pauvreté et les OMD ont été adoptés à la fois par les institutions de Bretton Woods et par l'Organisation des Nations Unies. Avec ces deux initiatives, la réduction de la pauvreté et le développement social ont occupé une place de premier plan dans le débat mondial et national, et sont devenus des priorités essentielles en Afrique. Par suite, beaucoup de ressources et d'efforts ont été consacrés au renforcement des capacités des planificateurs du développement, afin qu'ils puissent intégrer les OMD dans les cadres nationaux de planification.

Reconnaissant toutefois les limites d'une attention centrée de façon étroite sur la pauvreté, la génération suivante de stratégies de réduction de la pauvreté a élargi l'attention à la nécessité de parvenir à une croissance sans exclus, de créer des emplois et de transformer structurellement l'économie. Ainsi, si la réduction de la pauvreté demeurerait un objectif de développement important, l'attention était désormais centrée sur la recherche de solutions aux causes profondes de la pauvreté.

Avec l'expiration imminente des OMD en 2015, le débat sur un programme devant leur succéder a commencé dès 2011. Au niveau régional, la CEA a initié des consultations à Accra en 2011, pour faciliter la définition des priorités de l'Afrique aux fins du programme de développement pour l'après-2015. En 2012, la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, qui s'est tenue à Rio de Janeiro a mis le développement durable multidimensionnel au centre du débat sur le développement, en soulignant l'importance qu'il y avait à veiller à ce que les formes actuelles de croissance ne compromettent pas les modes de vie ou l'existence des générations futures. Dans ce contexte, les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable sont devenues des priorités essentielles de développement dans le cadre des efforts en cours visant à mettre au point un programme mondial de développement devant succéder aux OMD.

Pour la première fois, l'Afrique n'est plus un signataire passif des programmes mondiaux de développement. Les gouvernements africains se sont engagés dans le débat sur l'après-2015 et ont défini leurs priorités pour le programme mondial dans la position commune

africaine sur le programme pour l'après-2015, qui a été adoptée par les chefs d'État et de gouvernements africains en janvier 2014. Toutefois, reconnaissant que le destin du continent se trouvait entre les mains des Africains eux-mêmes et notant que le programme mondial ne saurait se substituer à un programme propre à la région, l'Union africaine a mis au point un cadre de développement de 50 ans, appelé « Agenda 2063 », qui traite exclusivement des problèmes de développement de l'Afrique. L'Agenda 2063 fait la synthèse des cadres et priorités de développement existants de l'Afrique, dont la position commune africaine, dans un cadre cohérent et global visant à traduire dans la réalité la vision panafricaine d'« une Afrique intégrée, prospère et pacifique, dirigée par ses propres citoyens, et représentant une force dynamique sur la scène internationale » (Union africaine, 2014).

L'évolution récente survenue sur la scène mondiale et régionale a eu des conséquences positives sur les processus nationaux de planification du développement. D'abord, le fait que les pays africains aient participé activement à l'élaboration du programme mondial a permis d'y tenir compte, mieux que par le passé, des aspirations de l'Afrique. Ensuite, si les programmes mondiaux et nationaux sont en harmonie, l'intégration du programme mondial dans les cadres nationaux sera moins difficile et se heurtera à moins de résistance. Enfin, l'Agenda 2063 constitue une vision régionale à long terme qui peut être conciliée avec les visions nationales. Cela va probablement encourager une cohérence régionale dans le domaine de la planification.

1.6 Les éléments essentiels des plans de développement

1.6.1 Les dirigeants

L'existence de dirigeants motivés et déterminés, tant au niveau politique qu'institutionnel, constitue un impératif, non seulement pour la réussite de la planification et de la mise en œuvre du développement que pour l'instauration d'États développementistes. Le rôle majeur des dirigeants politiques consiste à donner une orientation au processus de planification. Les dirigeants doivent faire preuve de suffisamment de sens stratégique et doivent être suffisamment visionnaires pour anticiper les besoins de développement d'un pays et élaborer des plans et stratégies pour les satisfaire. Une dimension importante de cette exigence est la capacité à mobiliser la population autour de la vision du pays, en l'accompagnant de la stratégie et de l'engagement nécessaires pour réaliser les aspirations en matière de développement. Les dirigeants à ce niveau promeuvent l'appropriation et facilitent la mise en œuvre des plans de développement.

L'expérience des tigres de l'Asie de l'Est met en évidence l'importance des dirigeants et de l'État développementiste pour la mise en œuvre réussie des plans de développement. En Asie et en Amérique latine, l'État a joué un rôle important dans la transformation des pays en les faisant passer d'économies fondées sur les produits primaires agricoles à des économies diversifiées à grande valeur ajoutée et fortement créatrices d'emplois. Ces pays n'étaient pas nécessairement ni des exemples classiques de démocratie politique ni des adhérents au consensus

de Washington. Au contraire, leurs dirigeants ont mis en œuvre le processus de transformation par des systèmes de gouvernance légitimes, crédibles, respectueux de l'obligation redditionnelle et efficaces, dans un cadre de planification du développement. En effet, des dirigeants compétents représentent un élément essentiel d'un État développementaliste. En République de Corée, par exemple, le Conseil de planification économique, considéré comme le cerveau du miracle économique coréen, a élaboré les plans quinquennaux économiques (CEA et Commission de l'Union africaine, 2011). Le Japon aussi a apporté un appui au secteur privé par un processus de planification stratégique, tandis que le développement économique de Taiwan a été coordonné et mis en œuvre au moyen d'une série de plans quadriennaux de développement. Les bonnes performances économiques et sociales de l'Éthiopie sont principalement dues au rôle proactif et énergique joué par le Gouvernement dans la conception des politiques socioéconomiques. Pour l'Afrique en général, même si les plans de développement des années 60 et 70 n'ont été couronnés que de peu de succès, cette période a vu des gains plus importants en matière de développement, comparativement aux années 80 et 90, quand le développement de l'Afrique était largement déterminé par les impératifs du marché.

Étant donné que ce sont les dirigeants qui préparent le terrain pour la planification et la mise en œuvre, des dirigeants de qualité sont ceux qui nouent des contacts à tous les niveaux, du niveau des populations locales au niveau politique le plus élevé. Cette stratégie permet d'acquérir une connaissance réelle des besoins de développement de la population, ce qui, à

son tour, encourage à élaborer des plans adaptés. Au Cabo Verde, les dirigeants se sont engagés dans un processus ouvert à tous pour connaître les besoins de la population, dans le but d'instaurer un État crédible qui concentre son attention sur la satisfaction de ces besoins. Les dirigeants politiques se sont attachés par la suite, à travers les plans nationaux de développement, à éliminer les indignités de la faim et du besoin au Cabo Verde et à maintenir la stabilité et la paix pendant les quatre dernières décennies, en dépit de contraintes importantes.

S'appuyant sur des dirigeants de qualité, les États développementalistes font des efforts délibérés pour renforcer les capacités productives des citoyens, en investissant dans les programmes sociaux, en œuvrant à l'expansion de la classe moyenne grâce au développement du secteur privé national et en attirant l'investissement étranger au moyen de cadres réglementaires responsables qui ne sacrifient pas les intérêts nationaux sur l'autel de gains économiques à court terme.

1.6.2 L'appropriation

L'appropriation du processus et de la substance des plans de développement permet la prise en compte de tous, qui est cruciale pour la réussite de la mise en œuvre. L'appropriation est renforcée par de larges consultations des parties prenantes en vue de la conception, de la mise en œuvre et du suivi du plan. Toutefois, les processus de consultation varient d'un pays à l'autre, ce qui aboutit souvent à des résultats différents. Une population peut souvent ne pas éprouver de sentiment d'appropriation d'un plan parce qu'elle perçoit que le plan est dirigé à partir de la

capitale, pour la capitale et ne l'associe pas. En pareils cas, la consultation peut consister uniquement de la part du Gouvernement à faire connaître l'existence de ses plans à la population, au lieu d'inviter le public à participer ou à réagir à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation du plan pour les améliorer. Les processus de consultation véritables tendent à être impulsés de la base et sont motivés par un désir de tenir compte des vues des populations locales à propos de tous les aspects du processus de planification. Le secteur privé a été largement marginalisé dans le processus de consultation en Afrique, alors qu'il peut apporter une contribution importante au processus de développement. Par contraste, des pays asiatiques comme la République de Corée ont mis en place des mécanismes structurés pour faciliter le dialogue avec le secteur privé, en particulier dans le cadre de la formulation des politiques industrielles. Ces efforts ont facilité la transformation par le développement industriel.

1.6.3 Les institutions

Ce sont des dirigeants de qualité qui pilotent l'édification d'un État développementaliste ; toutefois, les États développementalistes s'appuient sur des institutions porteuses de transformation et qui sont soutenues par une administration compétente et professionnelle.

Toutes les institutions n'ont pas la même valeur ou la même utilité ; ce sont la qualité des institutions et l'attention qu'elles portent au développement qui importent. Les institutions porteuses de transformation et qui favorisent le développement durable sont celles qui tiennent compte de tous et

sont sans exclusive. Les institutions économiques qui excluent n'incitent pas les gens à épargner, à investir et à innover. Au contraire, ces institutions sont accaparées par des groupes d'élites qui cherchent à exploiter les ressources du pays à leur seul profit, en laissant peu de chose à l'ensemble du reste des citoyens. En même temps, les institutions politiques qui excluent appuient les institutions économiques qui excluent en consolidant la base de pouvoir de l'élite. L'un et l'autre types d'institutions vont à l'encontre de la transformation structurelle, creusent les inégalités et aggravent la structure actuelle des économies africaines, qui est fondée sur les produits de base. En revanche, les institutions tenant compte de tous donnent des possibilités égales à tous les citoyens du pays, ce qui permet de parvenir à une prospérité partagée et durable (Acemoglu et Robinson, 2012).

Les institutions tenant compte de tous sont essentielles pour faciliter le déroulement de l'ensemble du cycle de planification, en particulier la mise en œuvre. Le succès de la mise en œuvre des plans de développement dépend non seulement des capacités techniques des membres de l'administration chargés de la mise en œuvre du plan, mais aussi de la capacité de soustraire les institutions à l'influence de l'élite politique et des groupes de section sectoriels.

Plus important cependant : l'efficacité des organismes centraux de planification dans les domaines de la coordination et de la facilitation de la mise en adéquation des ressources nationales avec les priorités de développement dépendra de leur statut par rapport aux ministères qui participent à la mise en œuvre du programme. Cela dépendra en dernière analyse de la volonté politique qui anime les dirigeants au sujet

de la planification du développement en général et de l'organisme central de planification en particulier. Certains pays asiatiques à économie mixte ont montré les avantages économiques qu'il y avait à installer l'organisme central de planification dans le cabinet du chef de gouvernement. Le Conseil de planification économique de la République de Corée (avant sa dissolution au milieu des années 90), le Conseil du développement économique de Singapour, le Service de la planification économique de la Malaisie et le célèbre MITI du Japon sont des exemples venant de pays qui ont démontré une volonté politique de soutien à la planification au niveau le plus élevé. Toutefois, l'installation de l'organisme central de planification auprès de l'échelon le plus élevé de l'État ne peut être efficace que si elle inverse les relations de pouvoir asymétriques entre l'organisme de planification et les ministères participants, en particulier le ministère des finances, qui a traditionnellement tendance à prendre le pas sur les autres ministères.

La prospérité partagée suppose que le développement institutionnel ne soit pas restreint au niveau national, mais soit aussi étendu aux niveaux infranational et local, pour renforcer la mise en œuvre et favoriser la participation. Ces échelons institutionnels devraient être harmonisés par des dispositifs juridiques et au moyen de mécanismes de coopération et de coordination.

La mise en place des institutions étant un processus lent, il est rarement nécessaire d'établir d'emblée des institutions de grande qualité, étant donné qu'elles peuvent se heurter à des difficultés du fait de circonstances défavorables. Il vaudrait mieux plutôt créer des institutions de base, puis les améliorer

régulièrement, à mesure que le développement progresse et que les ressources pour le développement augmentent, afin que la mise en place des institutions et le développement s'appuient et se stimulent mutuellement.

Les institutions doivent être adaptées au contexte particulier et à l'évolution historique d'un pays. À cet égard, les responsables chargés de l'élaboration des politiques doivent faire preuve de circonspection quant à la manière de mettre en place des institutions et quant aux types d'institutions à mettre en place, car il n'y a pas de solution unique. Adopter aveuglément des concepts traditionnels européocentriques, tels que les droits de propriété, lors de la mise en place des institutions et la planification du développement peut être contreproductif dans certains contextes. Par exemple, si les droits de propriété sont activement promus dans un contexte d'inégalités économiques extrêmes, comme dans le cas de l'Afrique du Sud, cela peut probablement renforcer ces inégalités dans pareil contexte.

1.7 Conclusions

La planification du développement doit comprendre un élément de coordination et de hiérarchisation pour atteindre son objectif déclaré. Les rôles respectifs du gouvernement et du marché dans l'accomplissement de ces tâches déterminent la mesure dans laquelle un plan peut être considéré comme un plan centralisé ou un plan indicatif. Différents pays ont adopté différentes méthodes de planification en fonction de leurs préférences idéologiques. Toutefois, à la différence de ce qui prévaut dans les pays développés, où la planification cherche à apporter des ajustements à

l'économie, dans les pays en développement et les pays touchés par la crise, la planification joue plus un rôle de transformation, en raison de la fragilité généralisée des institutions et des dysfonctionnements du marché qui prévalent dans ces pays. Les plans de développement des pays en développement n'ont toutefois pas été isolés des programmes mondiaux de développement et des théories du développement. Les théories du développement et les programmes de développement qui ont nourri la réflexion des planificateurs en Afrique sont notamment les suivants : le modèle de croissance de Harrod Domar, qui met l'accent sur l'investissement et la croissance ; les idées des théoriciens de la dépendance, qui considèrent comme des atouts l'autarcie et l'industrialisation de substitution aux importations ; les OMD et les stratégies de réduction de la pauvreté, qui ont fait du développement social et de la réduction de l'extrême pauvreté des priorités ; enfin, l'accent récemment mis sur le développement durable, qui vise à faire en sorte que la production et la consommation mondiales soient en adéquation avec les ressources et les frontières planétaires.

Chapitre 2 : L'évolution de la planification

2.1 Le contexte mondial

La planification du développement de notre époque moderne a ses origines dans la période coloniale. On doit la première trace d'un plan intégré de développement dans les temps modernes au Gouverneur britannique du Ghana (appelé alors « Gold Coast ») en 1919. Ce que l'on a appelé « plan Guggisberg » couvrait la période décennale 1920-1930. Toutefois, avant la Seconde Guerre mondiale, l'Union soviétique était le seul pays qui s'était engagé dans une planification systématique du développement ; elle a adopté son premier plan quinquennal en 1929 avec pour objectif la création d'un État communiste qui engendrerait les niveaux de vie les plus élevés grâce à une croissance rapide et à une économie intégrée de façon optimale (Waterston, 1969).

La Seconde Guerre mondiale a interrompu la planification dans plusieurs nations, mais a été aussi un tournant pour la planification, en particulier pour les nations occidentales qui en ont connu les avantages en tant que mécanisme pour l'affectation des maigres ressources à une cause commune durant la guerre. Au

lendemain de la guerre, ces pays ont pris conscience de l'importance de la planification pour l'orientation des ressources vers le relèvement après-guerre. La France a été le premier pays d'Europe occidentale à adopter un cadre de planification pluriannuel pour son effort d'après-guerre. Le premier plan de reconstruction et de développement du pays a été conçu durant la période 1945-1946. Ce plan a été suivi du Plan Marshall en 1948, conformément auquel chaque pays participant a adopté des plans quadriennaux pour favoriser le redressement économique.

Les pays asiatiques ont adhéré à la planification plus fortement que d'autres régions du monde après la Seconde Guerre mondiale, plusieurs d'entre eux ayant non seulement créé des commissions de planification, mais aussi inscrit la planification dans leurs constitutions. L'Inde a élaboré un plan décennal de développement dès 1933, dans le but d'industrialiser son économie et de doubler son revenu national. En 1938, une Commission nationale de planification a été mise sur pied pour faciliter ce processus. En Inde et au Pakistan, la dynamique de la planification est devenue plus forte après la partition du pays en 1947. De

même, l'invasion de la Chine par l'Union soviétique au lendemain de la Seconde Guerre mondiale a amené la planification à la soviétique en Chine.

2.2 Le contexte africain

Le début de la planification du développement en Afrique date d'avant l'indépendance, mais la planification a gagné en popularité après celle-ci. En effet, en 1965 déjà, 35 pays africains avaient eu des plans, dont peu dataient d'avant l'indépendance (par exemple, au Ghana et au Nigéria). La planification de la période postcoloniale était inspirée en partie par le succès de la planification au Royaume-Uni pendant la guerre. L'Éthiopie, qui n'a jamais été colonisée, a commencé à mettre en œuvre la planification du développement en 1944 sous Haïlé Sélassié 1er, l'Empereur d'Éthiopie. Il s'agissait d'un programme décennal de développement industriel qui a été élaboré avec l'appui technique d'une mission d'experts techniques américains en 1944 et 1945. La planification de l'époque d'avant l'indépendance remonte au Nigéria à 1946, avec la conception du « Plan décennal pour le développement et la prospérité du Nigéria (1946-1956) », qui avait été élaboré par les administrateurs coloniaux.

Les phases de la planification en Afrique peuvent être réparties grosso modo en trois périodes : la planification de la période d'avant l'indépendance à celle qui a précédé les plans d'ajustement structurel ; la planification à l'époque des plans d'ajustement structurel ; enfin, le retour à la planification dans le cadre de programmes visant à atteindre la cible de réduction de la pauvreté fixée dans les OMD et dans les programmes en faveur de l'emploi.

2.2.1 La planification durant la période qui a fait suite à l'indépendance : des années 50 au milieu des années 80

La planification du développement en Afrique a été mise au point par des méthodes fondées à la fois sur la planification centralisée et sur les préceptes d'une économie mixte. La planification centralisée était plus répandue dans la période ayant immédiatement suivi l'indépendance, même si la planification de l'époque d'avant l'indépendance en Afrique était de façon prédominante dirigée par le marché. Le tableau 1 illustre les méthodes de planification adoptées par les neufs pays qui sont l'objet des études de cas sur lesquels porte le présent document. Le choix d'une méthode de planification centralisée était influencé par l'attrait du socialisme et par la croyance qu'il s'agissait de la méthode la plus appropriée, compte tenu des dysfonctionnements omniprésents du marché et de la faiblesse des capacités des individus et des institutions dans la plupart des pays africains. Toutefois, à la suite de la crise du pétrole des années 70 et face à une instabilité macroéconomique croissante, la plupart des pays africains ont adopté des plans d'ajustement structurel et ont invariablement suspendu la planification du développement.

La plupart des plans de développement adoptés durant la période qui a fait suite à l'indépendance portaient sur une période de cinq à sept ans, et étaient conçus dans une large mesure dans le but de réaliser la transformation structurelle de l'économie et de remédier aux dysfonctionnements du marché, en mettant un accent particulier sur la construction des infrastructures et le développement des compétences.

Tableau 1 : Catégorisation des pays par type de planification du développement

	Économie dirigée par l'État	Économie de marché
Afrique du Sud	Avant-1994	1994 à ce jour
Cameroun		1960 à ce jour
Cabo Verde	1975-91	1991 à ce jour
Ghana	1961-66	1966 à ce jour
Éthiopie	1974-91	1991 à ce jour
Nigéria		1960 à ce jour
Ouganda	1961-80	1980 à ce jour
Seychelles	1975-91	1991 à ce jour
Tunisie	1956-1971	1971 à ce jour

Source: Auteurs.

Les résultats de l'expérience de l'Afrique en matière de planification durant la période qui a fait suite à l'indépendance varient d'un pays à l'autre, mais ne se sont de manière générale traduits que par peu de réussite dans la réalisation des objectifs déclarés, en particulier dans le domaine de la transformation structurelle de l'économie. Parmi les principales difficultés figuraient les déficiences dans la conception du plan, la fixation de cibles trop ambitieuses, la faiblesse des capacités des individus et des institutions, les effets des chocs extérieurs et de l'instabilité politique.

Le Cabo Verde, le Ghana, les Seychelles et la Tunisie ont fait partie des pays qui s'étaient engagés dans la planification centralisée peu de temps après l'indépendance. L'expérimentation de la planification socialiste par le Ghana a été, toutefois, de courte durée, le coup d'État de 1966 y ayant coupé court.

Tableau 2 : Phases de la planification du développement dans des pays africains choisis

Pays	Phases de planification	Modèle de planification	Orientation stratégique
Cabo Verde	1975-1990	Économie dirigée par l'État	Accroissement de la base de production par la création d'entreprises publiques
	1991-2000	Économie de marché	Privatisation
	2001 à ce jour	Planification en vue de la transformation	Tourisme, économie maritime, agro-industries, finances
Cameroun	1960-1987	Économie de marché (6 plans quinquennaux)	Libéralisme planifié et libéralisme communautaire
	1988-2009	Plans d'ajustement structurel	Finances publiques
	2009 à ce jour	Retour à la planification : Vision 2035	Modernisation, économie à revenu intermédiaire
Éthiopie	1941-1973	Monarchie	Politique industrielle
	1974-1991	Économie dirigée par l'État (régime militaire)	Nationalisation
	1991 à ce jour	Économie de marché	Réduction de la pauvreté, croissance et transformation

Pays	Phases de planification	Modèle de planification	Orientation stratégique
Ghana	1900-1956	Planification coloniale	Développement tourné vers l'extérieur : infrastructures
	1951-1966	Régimes précoloniaux et postcoloniaux	Socialisme : infrastructures pour l'agriculture
	1966-1983	Régimes militaires	Plan de stabilisation
	1983-1996	Plan d'ajustement structurel	Finances publiques
	1996 à ce jour	Économie de marché (Vision 2020)	Lutte contre la pauvreté
Nigéria	1945-1961	Planification coloniale	Prestation de services sociaux (eau, éducation et santé)
	1962-1985	Planification à moyen terme	Reconstruction après la guerre civile
	1986-1988	Phase de planification axée sur les politiques	Méthode fondée sur le marché et économie dirigée par le secteur privé
	1990-2000	Plan d'ajustement structurel	Finances publiques
	2004 à ce jour	Retour à la planification et économie de marché	Transformation et diversification économiques
Seychelles	1977-1991	État à parti unique socialiste, plans quinquennaux	Choix des projets de développement par les donateurs ; entreprises publiques
	1991-2008	Plans d'investissement du secteur public	Obtention d'un financement après la guerre froide
	2008 à ce jour	Restructuration – Plans d'ajustement structurels modernes	Réduction de la dette, réduction de la pauvreté, stabilité macroéconomique
Afrique du Sud	Avant-1994	Apartheid – entreprises para-étatiques	Entreprises para-étatiques, suivies de la rationalisation et de la décentralisation
	1994 à ce jour	Économie de marché	Finances publiques et reconstruction
Tunisie	1956-1971	Développement socialiste	Nationalisation (tunisification) ; infrastructures ; tourisme et industrie
	Années 70-début années 80	Libéralisme économique	Libéralisation économique, rôle plus important de la planification régionale
	Milieu des années 1980-1996	Plans d'ajustement structurels	Finances publiques
	1997-2011	3 plans quinquennaux	Stimuler la participation du secteur privé
Ouganda	1961-1980	3 plans quinquennaux	Infrastructures de base
	1980-1997	Plan d'ajustement structurel	Finances publiques
	2000 à ce jour	Retour à la planification	Réduction de la pauvreté
	1986 à ce jour	Plans quinquennaux	Libéralisation

Source : Auteurs, en utilisant les plans nationaux de développement (ou équivalents) et les rapports nationaux établis dans le cadre de la présente étude.

Tableau 3 : Phases de la planification du développement dans des économies asiatiques choisies

Pays	Phases de planification	Modèle de planification	Orientation stratégique
Cambodge	1993 à ce jour	Plans pluriannuels (quinquennaux)	DSRP, OMD (Cambodge), PNDS – lutte contre la pauvreté
Chine	1953-1978	Plan quinquennal ; entreprises publiques ; communes	Ressources humaines et infrastructures physiques ; orientation des surplus ruraux vers l'industrialisation
	1978 à ce jour	Plans quinquennaux ; libéralisation graduelle	Croissance d'abord, fixer ultérieurement ; Entreprises municipales et de village
Inde	1951 à ce jour	Mise en œuvre de son douzième plan quinquennal (2012-17)	
Malaisie	1957 à ce jour	Dixième plan quinquennal	
Népal	1960-années 80	Plans quinquennaux ; monarchie – système panchayat « sans partis »	Infrastructures ; développement régional ; croissance
	1990 à ce jour	Plans quinquennaux ; démocratie ; instabilité civile	Lutte contre la pauvreté
Viet Nam	Avant 1986	Plans quinquennaux ; économie planifiée ; guerre	

Source : Auteurs, en utilisant les plans nationaux de développement (ou équivalents) et les rapports nationaux établis dans le cadre de la présente étude.

2.2.1.1 Tunisie

La Tunisie a connu l'expérience des méthodes de planification centralisée et de l'économie mixte après l'indépendance. Le Gouvernement a au départ mis en œuvre, à partir de 1956, un solide programme nationaliste, connu sous le nom de « tunisification », qui prévoyait une nationalisation à grande échelle. Cela a été suivi d'une période de planification socialiste, des années 60 au début des années 70. Le Gouvernement central définissait les objectifs de développement, allouait les ressources disponibles aux différents secteurs et déterminait les niveaux de consommation et d'investissement. Conformément au modèle de Harrod Domar, cette méthode de

planification mettait l'accent sur l'investissement, la production et la consommation en tant que variables essentielles. La croissance annuelle a été en moyenne durant cette période de 5 % et était tirée par le tourisme et les produits agricoles, en particulier les pommes et les olives.

Durant la période comprise entre les années 70 et le début des années 80, il y a eu un changement d'orientation idéologique vers une stratégie de libéralisme économique favorable au marché. Connue sous le nom d'« Al-Infitah », cette période a été caractérisée par le démantèlement des barrières au financement et au commerce extérieurs, et par une

croissance axée sur les exportations. Mais, même si l'économie est devenue plus ouverte au monde dans les années 70, la production continuait à être dominée par l'État. Les investissements du secteur privé étaient relativement faibles (60 % du total des investissements contre 90 % dans les pays comparables), tandis que l'État continuait à assumer un important rôle de régulation.

2.2.1.2 Égypte

La planification du développement a été adoptée en Égypte après l'indépendance. Comme dans d'autres pays africains, la planification entreprise après l'indépendance a consisté en une méthode de planification centralisée fondée sur l'idéologie du « socialisme arabe », adoptée en 1962. Le Plan quinquennal industriel (1957-1962) de l'Égypte mettait l'accent sur l'industrialisation. Le premier plan quinquennal élaboré par la Commission nationale de planification couvrait la période 1960-1964 et a été mis en œuvre sous le régime du Président Nasser (1956-1970).

Comme en Tunisie, la planification centralisée a été remplacée en Égypte par la planification indicative en 1971, à la suite de l'adoption par le Président Sadate de l'« Infitah » ou politique d'ouverture économique. Cette période a marqué une rupture avec le socialisme arabe et s'est caractérisée par l'adoption du libéralisme de marché, de la déréglementation et par un plus grand effort pour attirer les investissements étrangers directs. La planification du développement durant cette période est devenue de plus en plus indicative, à l'instar des Grandes options de la planification du Cabo Verde. Sous la présidence de Sadate, un plan de 11 ans (1971-1982) a été mis en œuvre, mais il

consistait pour l'essentiel en une version révisée de la loi relative aux investissements. La planification de type indicatif s'est poursuivie à l'ère du Président Moubarak (1981-2011), lequel a mis en œuvre six plans quinquennaux. En dépit d'une croissance rapide, l'ère du Président Moubarak s'est achevée en 2011 par le « réveil arabe », qui a submergé plusieurs pays arabes, en déclenchant une vague d'agitation et en entraînant dans son sillage la chute d'un grand nombre de régimes. L'ère Moubarak a de ce fait été décrite dans certains milieux comme « un changement d'orientation, du modèle de l'économie libérale vers le modèle d'une économie échappant à tout contrôle », parce que la période s'est caractérisée par une aggravation de la corruption et par une croissance inégalitaire (Sakamoto, 2013).

2.2.1.3 Ouganda

Après l'indépendance de 1962, le Gouvernement ougandais a mis en œuvre deux plans de développement successifs dirigés par l'État, qui couvraient la période 1962-1971. L'État intervenait dans des activités telles que l'industrie manufacturière et les exportations de cultures de rente pour remédier aux dysfonctionnements du marché. La planification du développement entreprise après l'indépendance (par exemple, de 1962 à 1972) a abouti à quelques résultats positifs, en dépit de difficultés importantes. De 1961 à 1970, le taux de croissance annuelle a été en moyenne de 5,6 %, avec des taux de plus de 11 % en 1963 et 1969⁵. De plus, le PIB par habitant a augmenté de 9 % durant la même période. Malgré la détérioration des termes de l'échange, la part des exportations dans le PIB est restée à un niveau

⁵ Source : Ouganda (1965), Base du budget 1965-1966 ; Ouganda (1966), fiche statistique (diverses années) ; Ouganda (diverses années).

élevé, avec une moyenne de 25 %. L'environnement macroéconomique aussi était stable, le taux d'inflation moyen s'élevant à 4,8 %.

La majeure partie de ces gains a, toutefois, été perdue durant la deuxième période de planification (de 1972 à 1981), qui a coïncidé avec la prise du pouvoir du Général Idi Amin en janvier 1971. Le deuxième plan avait notamment pour objectifs l'« ougandisation », qui cherchait à accroître le niveau d'autonomie et d'indépendance du pays, et aussi à réduire la taille de la classe des cadres indiens. De 1971 à 1979, l'économie s'est contractée cumulativement de 43 %, le niveau des investissements et des exportations a baissé pour se situer à respectivement 10 % et 3 % du PIB, l'épargne intérieure a considérablement baissé et le revenu moyen par habitant a chuté de 34 % par rapport à son niveau de 1960⁶. Il devenait de plus en plus difficile d'attirer le financement des donateurs et les recettes fiscales ont chuté en raison du ralentissement de l'activité économique. La réaction du Gouvernement a été de recourir à la planche à billets pour financer les déficits budgétaires. L'inflation a connu en conséquence une flambée, atteignant 216 % en 1979. Les recettes fiscales se tarissant, le secteur public a augmenté de taille ; le nombre des entreprises para-étatiques est passé de 10 à 23 durant la période 1972-1975 (Katumba, 1988). Ces difficultés, auxquelles s'ajoutaient les effets des chocs pétroliers extérieurs, ont créé une situation économique désastreuse, qui a préparé le terrain pour les programmes d'ajustement structurel qui allaient suivre.

6 Source : Ouganda (1965), Base du budget 1965-1966 ; Ouganda (1966), fiche statistique (diverses années) ; Ouganda (diverses années).

2.2.1.4 Ghana

Le début de la planification du développement au Ghana date d'avant l'indépendance et remonte au plan décennal 1920-1930 de Guggisberg. Le plan était avant tout une stratégie d'ouverture vers l'extérieur fondée sur le principe économique selon lequel une croissance économique soutenue et un développement durables exigent des dépenses importantes dans les domaines de la santé, de l'éducation et des infrastructures (Hymer, 1969). Mais, hormis le développement du capital humain, le plan a peu aidé à développer le capital autochtone et les entreprises locales⁷. Par exemple, d'une part, la construction d'un chemin de fer allant de la ville portuaire de Sekondi aux zones de production de l'or, du bois et du cacao à Kumasi a facilité l'expansion rapide des exportations d'or, de bois et du cacao. Toutefois, en l'absence d'efforts tendant à favoriser la transformation des matières premières locales, ce modèle de développement ne pouvait aussi que conforter la position du pays en tant qu'exportateur de matières premières, en aggravant ainsi sa vulnérabilité aux chocs des coûts extérieurs, en ruinant les possibilités de développement pour les entreprises locales et en empêchant la création d'emplois. Néanmoins, le plan a eu le mérite de jeter les bases de la fourniture de services adéquats de santé et d'éducation dans le pays durant les années 20. Ainsi, le premier port en eau profonde (Takoradi), de même que le premier hôpital-école (Korle Bu) et le premier établissement d'enseignement secondaire (Achimota college), ont été des produits du plan Guggisberg.

7 Le Ghana a pratiqué la planification du développement durant la période d'avant l'indépendance, tout d'abord sous la forme classique de l'époque coloniale, avec la construction d'infrastructures aux fins de l'exportation de matières premières. Les infrastructures physiques, en particulier le chemin de fer, étaient depuis lors confiées aux Ghanéens.

Le plan quinquennal de développement de 1951-1956 a été le premier cadre de planification d'avant l'indépendance défendu par le gouvernement autonome. Mettant l'accent sur le développement des infrastructures, des améliorations dans les services sociaux, un plus grand développement agricole et l'industrialisation de substitution aux importations, ce plan a jeté les bases des plans de la période qui a immédiatement suivi l'indépendance.

La planification initiale de la période qui a fait suite à l'indépendance était diamétralement opposée dans sa vision et dans son orientation au plan Guggisberg. Sous la direction de son premier Président, Kwame Nkrumah, le Ghana s'est tourné vers l'Est et a adopté une méthode de planification centralisée visant à transformer une économie fondée sur l'agriculture en une économie industrielle moderne grâce à l'adoption d'une stratégie d'industrialisation de substitution aux importations. Il s'agissait là de la vision générale sur laquelle reposaient tant le deuxième Plan de développement quinquennal (1959-1964) que le Plan de sept ans (1963-1970)⁸.

La planification centralisée a été motivée au Ghana par un manque de confiance dans la capacité du secteur privé de contribuer de manière significative à la réalisation des objectifs et des priorités définis dans la vision du Gouvernement. Un certain nombre d'entreprises publiques ont été créées dans les secteurs manufacturier, extractif, de la distribution et de la navigation pour stimuler l'effort d'industrialisation rapide du pays. Dans l'agriculture, les exploitations agricoles et les coopératives étatiques

ont été chargées de favoriser la modernisation et la mécanisation de l'agriculture. En se voyant confier des rôles essentiels dans la mise en œuvre des plans de développement, les entreprises publiques ont pour l'essentiel supplanté le secteur privé et ont partout assumé le rôle revenant à celui-ci.

La planification durant la période qui a fait suite à l'indépendance a été décrite comme celle d'une ère de développement sans croissance. Le taux de croissance annuelle du PIB a connu une forte fluctuation entre 1963 et 1970, en passant de -4,26 à 9,72 %, tandis que la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier et l'industrie a augmenté de plus de 2 % (Banque mondiale, 2014). Néanmoins, on met au crédit du Plan de développement de 7 ans (et du Plan de développement décennal de Guggisberg) le fait d'avoir jeté les bases de la construction de la majeure partie des infrastructures existant actuellement au Ghana. Les changements anticonstitutionnels successifs survenus entre 1966 et 1983 ont provoqué des discontinuités dans la planification au Ghana, contrecarrant les progrès dans la transformation structurelle et le développement humain durant la même période. De 1957 à 1980, le Ghana a connu sept changements de régime, dont quatre par des coups d'État militaires.

2.2.1.5 Cabo Verde

Après avoir obtenu l'indépendance du Portugal en 1975, le Cabo Verde a adopté une série de programmes nationaux d'urgence pour faire face à des problèmes économiques pressants et pour mobiliser la population en faveur du développement national et de l'édification de la nation. Le petit État insulaire a accédé à l'indépendance avec peu d'infrastructures, de rares moyens dans les domaines de l'éducation et

⁸ Un plan intégré de deux ans mis en œuvre de 1957 à 1959 visait à consolider les gains du premier plan quinquennal de développement.

des finances et avec une vulnérabilité systématique aux catastrophes naturelles. Il n'existait que deux établissements d'enseignement secondaire pour l'ensemble de l'archipel des neuf îles habitées et le pays avait souffert d'une série de graves famines, dont les pires avaient provoqué la mort de 40 % de la population dans les années 1860. Les famines les plus récentes sont survenues dans les années 40 et 50, provoquant la mort de respectivement 15 % et 18 % de la population.

Bien que le modèle de développement durant la période ayant suivi l'indépendance ait été officiellement fondé sur la planification centralisée, en réalité il reposait sur une méthode pragmatique avec une importante participation du secteur privé, en particulier dans des secteurs tels que l'agriculture, le commerce de détail et les petites entreprises manufacturières. Le premier programme d'urgence couvrait la période 1975-1977, tandis que le deuxième portait sur la période 1978-1980, mais a été prolongé jusqu'en 1982. Les caractéristiques essentielles de cette période étaient les suivantes : une forte dépendance de l'aide extérieure et des envois de fonds de l'étranger, qui représentaient 40 % du PIB ; des politiques novatrices et audacieuses, notamment la réduction de moitié des traitements dans le secteur public dans le cadre d'un programme d'austérité budgétaire ; la vente de l'aide alimentaire pour financer les projets de développement ; enfin, l'instauration d'un processus de participation.

Le Cabo Verde est allé au-delà des plans d'urgence en 1982, lorsque le premier plan national de développement a été lancé. Ce plan portait sur la

période 1982-1985, tandis que le deuxième plan couvrait la période 1986-1990. En raison de la forte dépendance du financement extérieur, la responsabilité de la planification était confiée au Ministère du plan et de la coopération durant cette période. À l'exemple de la plupart des pays africains, le Cabo Verde dépendait fortement des entreprises publiques pour la mise en œuvre de son plan et pour remédier aux faibles capacités institutionnelles au sein du Gouvernement. Par exemple, plus de 20 entreprises publiques ont été créées pendant la première décennie qui a suivi l'indépendance, entreprises qui contribuaient près de 35 % du PIB dès 1983, et fournissaient près de 22 % des emplois à durée indéterminée.

La planification du développement a produit des résultats positifs jusqu'à la fin des années 80, avec une moyenne de la croissance du PIB de 5,2 % durant la période 1982-1990. La stratégie de croissance du Cabo Verde par l'accumulation de facteurs (main-d'œuvre et capital) durant cette période est comparable à celle des tigres de l'Asie de l'Est, et en particulier à celle mise en œuvre par Singapour durant la période de 1966 à 1990. L'investissement en tant qu'élément de la production a augmenté, en passant de 11 % à plus de 40 %. À l'instar de Singapour, le Cabo Verde s'est appuyé sur des campagnes de souscription et des sanctions sévères étaient infligées dans les cas de corruption, ce qui semblait avoir mieux réussi que dans d'autres pays africains. Ce qui a revêtu une importance cruciale pour la croissance au Cabo Verde durant la première phase, c'était la capacité d'accès du pays aux envois de fonds et à l'aide publique au développement, qui représentaient entre 40 et 60 % du PIB durant cette période.

L'ère du modèle de planification centralisée sous la direction de l'État est toutefois arrivée à son terme à la fin des années 80, l'économie entrant alors dans une période de déclin et d'instabilité macroéconomique. De 1988 à 1991, la croissance a chuté fortement, tandis que l'inflation s'aggravait et que les déficits se creusaient. Comme dans de nombreuses autres parties du monde, l'inefficacité d'un grand nombre d'entreprises publiques a été cause de déficits qui ne cessaient de se creuser. Dans le cadre de son programme d'ajustement structurel, le Gouvernement a adopté des réformes pour préparer le terrain à un modèle de développement dirigé par le secteur privé, qui a été mis en œuvre en 1992.

2.2.1.6 Seychelles

Après son accession à l'indépendance en 1976, et après le coup d'État de 1977, les Seychelles ont adopté un système de planification centralisée pendant la période 1977-1991. La planification du développement durant cette période avait une orientation défavorable au secteur privé et s'appuyait fortement sur les entreprises publiques. La planification accordait la priorité au logement à coût abordable, à la gratuité de l'enseignement, aux transports subventionnés et au développement des infrastructures, ce qui a eu pour résultat des améliorations importantes dans les soins prénataux et postnataux, et une baisse de la mortalité infantile, qui est passée de 50 décès pour 1 000 naissances vivantes en 1978 à à peu près 11,7 en 1994. La croissance annuelle du PIB a été en moyenne de 5,26 % entre 1976 et 1991, en étant fortement tirée par le tourisme et la pêche (Banque mondiale, 2014). Toutefois, les programmes de développement de cette période étaient largement financés par des ressources extérieures et étaient assimilables à une

liste ambitieuse de projets présentant aux donateurs un menu à la carte pour y faire leur choix. De ce fait, il n'existait absolument pas de hiérarchisation de ces projets, dont la mise en œuvre était dans une large mesure tributaire des préférences des donateurs. Lorsque la démocratie multipartite a été adoptée en 1991, la planification est passée de la méthode centralisée à celle mettant l'accent sur l'économie mixte. Toutefois, cette période a aussi coïncidé avec le tarissement du financement extérieur, en partie parce que le pays était passé dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire et n'était plus éligible pour le financement à des conditions de faveur. En l'absence de l'aide, la poursuite des politiques d'expansion budgétaire et monétaire durant cette période a conduit à une surévaluation de la monnaie, un endettement non soutenable et un épuisement des réserves de devises. Dès 2008, les Seychelles n'avaient plus d'autre choix que de signer leur premier accord de refinancement avec le FMI.

2.2.1.7 Afrique du Sud

Le Gouvernement sud-africain de l'apartheid a mis en œuvre des plans quinquennaux de développement économique dans les années 60 et 70, avec peu de résultats notables. La planification se présentait principalement sous la forme de directives indicatives signalant les intentions du Gouvernement du Parti national en matière de développement. La transition démocratique a été engagée au début des années 90 dans le plan de reconstruction et de développement de 1993, le premier plan majeur de l'histoire de l'Afrique du Sud à s'attaquer au problème pauvreté-chômage-inegalités. Le plan a aussi jeté les bases de la gestion de programmes budgétaires particuliers ainsi que celles de l'élaboration d'un cadre stratégique national. Après avoir bénéficié du soutien du Congrès national

africain et du Parti communiste sud-africain, le plan pour la reconstruction et le développement a été diffusé pour de larges consultations des organisations de la société civile et des associations patronales, et a été adopté comme livre blanc du Gouvernement en avril 1994.

Sur le front macroéconomique, l'économie sud-africaine a connu une stagnation économique durant la période 1990-1994 : le taux de croissance a été en 1990 de -3 %, et a baissé au taux historiquement le plus bas de -4,8 % en 1992. Le Gouvernement a tenté d'arrêter cette baisse en adoptant des politiques favorables au marché. En fin de compte, le changement de l'environnement entourant les politiques, conjugué à des réformes politiques, a renforcé la confiance des investisseurs locaux et étrangers et a contribué à un taux de croissance plus élevé, quoique faible, de 1,1 % en 1994.

2.2.1.8 Éthiopie

L'Éthiopie est une exception dans le contexte africain, du fait qu'elle a été une monarchie et que, à la différence de la plupart des pays africains, elle est dépourvue d'héritage colonial. Le pays a, toutefois, une longue histoire de planification du développement dont le début remonte à 1944. Le premier plan de développement coordonné fondé sur une méthode de planification centralisée portait sur la période 1957-1974 et a été mis en œuvre à l'époque de la monarchie. Il comprenait une série de plans à moyen terme (c'est-à-dire quinquennaux) qui accordaient la priorité aux infrastructures, au développement agricole, à l'exploitation minière, au secteur manufacturier et à l'industrie. De grands projets, tels que la construction d'importantes autoroutes et d'un aéroport, et la mise en place d'un système moderne

de télécommunications, ont été lancés durant cette période. Le Gouvernement a aussi créé une industrie manufacturière moderne et a fait des investissements dans le domaine de l'énergie, accroissant la production d'électricité de 156 %. Durant cette période, le produit national brut a cru à un taux annuel de 3,2 %, tandis que les exportations et les importations connaissaient respectivement une croissance annuelle de 3,2 % et 6,4 %. La part de l'industrie dans le PIB a augmenté, en s'élevant de 9 % en 1954 à près de 12,5 % en 1959 (Gouvernement de la monarchie éthiopienne, 1968). De modestes gains de croissance et de transformation ont été enregistrés durant la période.

La monarchie a été renversée en 1974 par le Conseil militaire administratif provisoire, connu sous le nom de « Derg », qui a appliqué le paradigme marxiste-léniniste du développement en mettant en œuvre une méthode de planification centralisée du développement. Dès 1975, les moyens de production, notamment les terres, avaient été « socialisés » dans l'ensemble du pays. Plutôt que d'établir des plans à long terme, le Conseil militaire a organisé des « campagnes annuelles de développement » en utilisant les entreprises publiques en tant que moteurs du développement. Le taux de croissance a augmenté de manière substantielle durant la période du deuxième plan. Le revenu par habitant a augmenté de près de 3 % et les cultures de rente (le café, la canne à sucre, le coton et, dans une certaine mesure, le tabac) se sont rapidement développées, en contribuant à l'accroissement du PIB, tout en augmentant les emplois tant directement qu'indirectement par la stimulation de nouvelles industries de transformation et manufacturières (Gouvernement militaire provisoire de l'Éthiopie, 1978).

L'accent mis sur l'agriculture et le développement social ont engendré des dividendes, le Gouvernement ayant réalisé des progrès dans des domaines tels que l'éducation et les soins de santé. En 1975, le régime a mis en œuvre une campagne nationale d'alphabétisation qui s'est développée par la suite (en termes de portée et de couverture) en 1979. Ce qui a abouti à une réduction du taux d'analphabétisme de 99 % en 1974 à 37 % en 1984. Durant la même période, le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire est passé de 19 % à 48 %. Le secteur de la santé a aussi connu une amélioration avec des interventions comme la création de centaines de points de santé pour la fourniture des soins de santé de base, ce qui a eu pour résultat une amélioration de l'accès à la santé, qui est passé de 15 % à 43 % durant les années couvertes par le plan. L'accès à l'eau potable a aussi été amélioré et est passé de 7 % à 16,6 % durant cette période. En outre, entre 1974 et 1979, la longueur des routes praticables par tous les temps a augmenté en passant de 6 700 km à 18 000 km. En dépit de ces réalisations, l'incapacité dans laquelle s'est trouvé le Gouvernement de réagir efficacement face au fléau des famines, conjuguée aux politiques impopulaires de la villagisation ou de la réinstallation forcée, a attisé le mécontentement et la désaffection, qui ont entraîné des troubles civils et ont conduit en fin de compte au renversement du Gouvernement en 1991.

2.2.2 Méthodes fondées sur le marché

Si certains gouvernements ont adopté une méthode de planification centralisée, d'autres pays comme le Cameroun et le Nigéria ont adopté immédiatement après leur accession à l'indépendance une méthode de planification fondée sur le marché.

2.2.2.1 Nigéria

Le Nigéria a connu la planification du développement fondée sur le marché avant l'indépendance. Toutefois, alors que le Ghana, par exemple, optait pour une planification centralisée, la planification du développement durant la période qui a fait suite à la colonisation a été au Nigéria fondée sur le marché. Le pays a mis en œuvre durant la première phase de son histoire de la planification quatre plans nationaux de développement⁹, qui avaient pour but: de parvenir à un taux de croissance du PIB réel d'au moins 4 % par an ; de réaliser le décollage économique au plus tard en 1980 ; de créer des possibilités à saisir dans des domaines particuliers comme la santé, l'éducation et l'emploi ; d'améliorer l'accès aux possibilités existant dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'emploi ; de promouvoir un développement équilibré, en réduisant les inégalités entre les revenus ; enfin, de promouvoir la stabilité macroéconomique. Pour réaliser les objectifs déclarés du plan, le Gouvernement a investi massivement dans des secteurs clefs tels que les infrastructures, les transports, les communications et l'électricité.

Toutefois, les mesures de planification du développement mises en œuvre après l'indépendance de 1960 et les vastes ressources pétrolières du pays n'ont pas eu d'effet significatif sur la croissance, la réduction de la pauvreté et la création d'emplois durant la période de planification qui a fait suite à l'indépendance. Une importante raison de cette évolution résidait dans les échecs économiques attribuables à ce que l'on appelle « le syndrome

⁹ Premier plan national de développement (1962-1968) ; Deuxième plan national de développement (1970-1974) ; Troisième plan national de développement (1975-1980) ; enfin, Quatrième plan national de développement (1981-1985).

hollandais », un phénomène qui se caractérise par la négligence des secteurs traditionnels comme l'agriculture après la découverte de ressources naturelles comme le pétrole. Des exportations effrénées de pétrole ont entraîné une appréciation de la monnaie locale et une forte baisse de compétitivité des exportations.

L'agriculture, qui employait plus de 70 % de la population d'âge actif, n'a bénéficié que de 13,6 % des dépenses d'équipement prévues dans le plan. Pire encore, le secteur agricole n'a bénéficié que de 9,8 % du total des dépenses réelles. En outre, les offices de commercialisation continuaient à imposer des taxes sur les produits agricoles exportés, ce qui désavantageait sérieusement les agriculteurs, qui étaient les principaux producteurs agricoles et les principaux contributeurs au développement de l'agriculture. Le problème était aggravé encore plus par la surévaluation de la monnaie nigériane, qui imposait effectivement une taxe supplémentaire sur les exportations, tout en subventionnant aussi les importations de produits alimentaires et d'autres articles, battant en brèche ainsi la compétitivité des producteurs locaux, notamment ceux du secteur agricole.

2.2.2.2 Cameroun

Les premiers plans quinquennaux (1960-1982) du Cameroun mis en œuvre sous le Président Ahmadou Ahidjo visaient notamment à mettre en place des structures économiques et sociales appropriées pour l'industrialisation et la transformation économique, en améliorant le bien-être et les conditions de vie de la population, et en réduisant les disparités régionales dans les domaines de l'éducation et de la santé.

Des données disponibles montrent que les plans de développement de la période qui a fait suite à l'indépendance ont atteint la plupart de leurs objectifs. Le taux de croissance annuelle du PIB réel est passé de 0,2 % en 1960-1973 à 5 % en 1973-1980. Dès 1980, le revenu annuel moyen par habitant était le double de ce qu'il était en 1960. Les structures du PIB de 1984 reflétaient une prédominance du secteur secondaire (34,6 %) sur le secteur primaire (22 %) et sur le secteur tertiaire (30 %) (Summers et autres, 1999).

2.2.3 Les programmes d'ajustement structurel du milieu des années 70 aux années 90

La deuxième période a commencé par la mise en œuvre des plans d'ajustement structurel soutenus par le FMI et la Banque mondiale. Le FMI a accordé des financements à des conditions de faveur au moyen d'un ensemble de mécanismes de prêt qui ont évolué au fil du temps. Du milieu des années 70 à avril 1986, le financement était accordé à travers le Fonds d'affectation spéciale, qui a été remplacé par la facilité d'ajustement structurel en mars 1986. La facilité d'ajustement structurel a, à son tour, été remplacée par la facilité d'ajustement structurel renforcée en décembre 1987, qui a été transformée en fin de compte en 1996 en une facilité permanente, principalement prévue pour l'assistance aux pays à faible revenu. La Banque mondiale a accordé des prêts d'ajustement à l'appui de plans d'ajustement structurel. Bien que prévue à l'origine surtout pour les réformes des politiques macroéconomiques, ces prêts ont évolué en mettant davantage l'accent sur la réforme du secteur financier et des politiques sociales et sur l'amélioration de la gestion du secteur public.

Les programmes d'ajustement structurel ont gagné en importance à la suite de la crise pétrolière internationale de 1973 et 1974, et reflétaient un changement d'orientation idéologique vers les thèses néolibérales. Les nations en développement, en particulier celles qui cherchaient à obtenir une aide de l'Occident, se voyaient invariablement demander d'adopter le paradigme néolibéral du développement. C'est dans cet environnement des politiques que 29 pays africains (Banque mondiale, 1994) ont adopté et mis en œuvre, à des degrés et à des moments divers, ce que l'on a appelé les « programmes d'ajustement structurel ».

Le type de changement structurel préconisé dans ces programmes ne fait référence ni aux changements dans la part des différents secteurs dans le PIB, ni à un passage d'activités à faible productivité à des activités à forte productivité à l'intérieur de chaque secteur et à travers les différents secteurs. Il fait plutôt référence au changement structurel pour passer d'économies dominées par le secteur public à des économies tirées par le secteur privé.

Les caractéristiques les plus typiques des programmes d'ajustement structurel étaient l'austérité budgétaire, la stabilisation macroéconomique, la privatisation des entreprises publiques et la libéralisation du marché. La stabilisation macroéconomique impliquait la réduction des dépenses publiques, l'accroissement des recettes publiques et la réduction des services sociaux. Les coûts sociaux des programmes d'ajustement structurel ont été très élevés. Par exemple, des études ont montré que les programmes d'ajustement structurel avaient aggravé l'état nutritionnel des enfants, accru le nombre de cas de maladies infectieuses et aggravé les taux de mortalité infantile et maternelle. De tels

effets résultaient de l'insistance sur les coupes dans les dépenses de santé pour remédier aux déséquilibres budgétaires.

En outre, la réduction des effectifs dans les institutions du secteur public et les privatisations massives ont conduit à des pertes nettes d'emplois. Plus important cependant : les programmes d'ajustement structurel n'ont pas permis d'atteindre les résultats de croissance escomptés, la croissance économique annuelle de l'Afrique durant les années 90 s'étant élevée en moyenne à 2,1 % seulement.

Sur les 10 pays africains sous examen, six ont mis en œuvre des programmes d'ajustement structurel : il s'agit du Cameroun, de l'Éthiopie, du Ghana, du Nigéria, de l'Ouganda et de la Tunisie. Du début des années 80 au milieu des années 90, l'Ouganda et le Ghana ont mis en œuvre des programmes d'ajustement structurel pendant de longues périodes de temps, comparativement à d'autres pays comme le Nigéria, dont le programme d'ajustement structurel n'a été mis en œuvre que durant la période 1986-1993 uniquement.

Le Cabo Verde s'est engagé dans ses programmes d'ajustement structurel en 1991, après l'introduction d'élections multipartites qui ont amené le parti d'opposition, Movimento para a Democracia, au pouvoir. Le nouveau Gouvernement s'est rapidement lancé dans la mise en œuvre d'un programme de réforme économique néolibérale qui mettait l'accent sur la stabilisation, la privatisation et la libéralisation de l'économie (Rodrik, 2006). Les entreprises publiques ont été privatisées et l'économie a été soumise à la déréglementation, en application de la loi relative à la privatisation de 1992 et de la loi relative

aux investissements de 1993. Un secteur qui a été rapidement soumis à la déréglementation était le secteur bancaire. Une libéralisation du commerce et des mesures commerciales visant à attirer l'investissement étranger direct ont aussi été adoptées. Les flux de l'investissement étranger direct, en particulier dans le secteur du tourisme, ont augmenté à la suite du programme de privatisation, en particulier dans la phase initiale. Parmi d'autres secteurs rapidement privatisés figuraient les télécommunications, l'eau et l'énergie. Dès la fin des années 90, le Gouvernement avait abandonné son contrôle sur la plupart des entreprises publiques. Le programme de privatisation a injecté des ressources dans l'économie et stimulé la croissance au début des années 90. Toutefois, le processus de privatisation a aussi abouti au transfert des monopoles publics à des privés, du fait qu'il a été lancé avant la mise en place de l'appareil de réglementation nécessaire. Les consommateurs ont en conséquence été confrontés à une hausse des prix et à un faible accès au marché, ce qui reflétait une absence de concurrence et une inefficacité de la réglementation. En outre, de nombreuses activités qui étaient menées par l'État à l'appui de secteurs particuliers de l'économie ont été soit abandonnées soit réduites durant cette période. En particulier, le démantèlement du service de vulgarisation agricole a fait baisser la productivité agricole, qui a été mise à mal par la faible pluviométrie et le terrain accidenté qui caractérisent le pays. Les efforts que l'État commençait à faire pour promouvoir les technologies de l'information et des communications à travers l'Instituto Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Informático et promouvoir les énergies renouvelables à travers l'Instituto Nacional de Inovação e Tecnologia ont cessé de façon prématurée avec la fermeture de ces institutions créées dans les années

80. Cette fermeture a sapé les efforts du pays tendant à promouvoir le développement et l'innovation technologiques dans l'agriculture.

La planification durant cette période était indicative, le Gouvernement donnant les grands contours de sa vision du développement dans ce qui était appelé les grandes options d'un plan, pour définir le cadre dans lequel les forces du marché détermineraient la voie à suivre pour traduire la vision dans les faits. Le cadre institutionnel de la planification a aussi changé en 1992, lorsque le Gouvernement a séparé la planification de la coopération. La coopération a été fusionnée avec le Ministère des affaires étrangères, tandis que la planification était fusionnée avec le Ministère des finances. La séparation de la planification de la coopération a dans les faits rompu le lien entre la mobilisation des ressources et la planification. Le résultat en a été de confier à des personnes dépourvues des connaissances nécessaires sur les priorités nationales la responsabilité de négocier avec les partenaires donateurs, ce qui rendait difficile la mise en adéquation des ressources des donateurs avec les priorités nationales. De surcroît, la fusion de la planification avec le Ministère des finances a affaibli la planification en termes tant de ressources que d'influence.

Les changements d'orientation dans les politiques, en particulier au sujet des privatisations, ont d'abord stimulé les revenus et la croissance. Toutefois, durant le deuxième mandat du Gouvernement, à la fin des années 90, le Cabo Verde a connu des déséquilibres macroéconomiques majeurs avec d'importants déficits. Entre-temps, de nombreux partenaires de développement avaient commencé à rationaliser leurs opérations et leur soutien. Le Gouvernement a réagi

en signant un accord avec le Portugal en 1998 sur le taux de change, qui consistait notamment à indexer l'Escudo sur l'Euro à partir du 1er janvier 1999. L'accord était assorti de nombreuses conditions quant aux politiques à mener, notamment l'acceptation toutefois d'un nouveau programme d'ajustement du FMI. Le régime du taux de change fixe a réduit pour les investisseurs les risques liés au taux de change, mais a aussi réduit les options laissées aux autorités du Cabo Verde pour le choix des politiques à appliquer, ce qui mettait fortement en évidence l'influence que les nations occidentales continuaient d'exercer dans les pays africains.

Le Cameroun aussi a mis en œuvre des programmes d'ajustement structurel entre 1988 et 2003. Comme dans des exercices de même nature dans d'autres pays, il a été demandé au Cameroun de stabiliser ses finances publiques, de rationaliser la gestion et les effectifs dans le secteur public, de réorganiser son secteur bancaire, de libéraliser les marchés et de s'efforcer de parvenir à un équilibre macroéconomique. Toutefois, malgré l'adoption de ces mesures, l'économie n'a jamais décollé. Au contraire, le taux de croissance annuelle moyen du PIB par habitant a été négatif durant la période 1981-1999 (-0,4 %).

L'Éthiopie est tardivement venue à l'adoption et à la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel. Ce n'est qu'après la chute du Gouvernement du Derg en 1991 que le pays a adopté un programme d'ajustement structurel. Mais, à l'époque toutefois, il existait déjà une connaissance générale des conséquences négatives des coupes dans les dépenses publiques et des conséquences des programmes d'ajustement structurel en général. L'Éthiopie a de ce fait complété les programmes d'ajustement

structurel ordinaires par un programme d'atténuation appelé les dimensions sociales de l'ajustement. Toutefois, la planification du développement n'en a pas moins été considérablement réduite durant cette période. Lorsqu'il est devenu clair, dès l'an 2000, que l'économie ne répondait réellement pas au traitement du programme d'ajustement structurel, l'Éthiopie est retournée à l'application de stratégies de réduction de la pauvreté, tout en intégrant aussi les OMD dans les plans nationaux de développement.

Le Ghana a commencé à mettre en œuvre les programmes d'ajustement structurel en 1983 avec trois programmes de relance économique qui se sont poursuivis jusqu'en 2000. Le premier programme de relance économique (1983-1986) mettait l'accent sur la stabilisation macroéconomique, tandis que le deuxième (1986-1989) mettait l'accent sur la privatisation, le désengagement du secteur public et la libéralisation du taux de change. Le troisième programme (1990-2000) mettait l'accent sur les réformes institutionnelles, en particulier dans la fonction publique (Killick, 2010).

Les premières années de la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel ont produit quelques résultats positifs en termes de croissance du PIB réel (5,7 % entre 1984 et 1989), de croissance des exportations (2 % en 1984, contre une baisse de 27,8 % en 1983) et de baisses importantes, quoique pas totalement satisfaisantes, de l'inflation (de 123 % en 1983 à 25 % en 1989) (Kapur et autres, 1991; Jebuni, 1995). Ces gains ont été érodés dans les années 90. D'abord, il y a eu un ralentissement du PIB réel, qui a baissé d'une moyenne de 5,7 % durant la période 1984-1989 à une moyenne de 4,3 % durant la période 1990-1993. Le taux d'inflation aussi a

nettement augmenté en passant de 25 % en 1989 à 37,2 % en 1990, tandis que le déficit des comptes courants, qui avait été en moyenne de près de 1,8 % durant la période 1984-1989, s'est fortement creusé et est passé à 4,4 % du PIB en 1990 (Jebuni, 1995).

Plus important cependant : le programme de réforme n'a pas permis de trouver de solution aux problèmes socioéconomiques cruciaux du chômage, de l'accès aux services sociaux, de la pauvreté et de la transformation économique. La part de l'industrie manufacturière dans le PIB a baissé de 14,2 % en 1975 à 10,2 % en 1990, ce qui reflétait une période de désindustrialisation. De plus, l'introduction de services facturés aux usagers dans les domaines de l'éducation et de la santé a restreint l'accès des pauvres à ces services. De nombreux travailleurs ont perdu leur emploi à la suite du désengagement du secteur public sans la mise en place de mécanismes pour une transition sans heurt vers d'autres sources de revenus. Entre 1983 et 1989, le Gouvernement a licencié pour raisons économiques 29 052 employés du secteur public ainsi que 34 500 travailleurs du Cocoa Board. Le nombre d'emplois dans les grandes et moyennes entreprises du secteur formel a chuté fortement de 464 000 en 1985 à 186 000 en 1991 (Jebuni, 1995). La libéralisation du commerce aussi a eu pour résultat de très nombreuses destructions d'emplois, en particulier dans le secteur textile, contribuant ainsi à l'augmentation du taux de chômage global. Si la dévaluation de la monnaie a bénéficié aux exportateurs grâce à l'augmentation de l'équivalent en monnaie locale de leurs revenus, les mêmes politiques ont désavantagé les travailleurs urbains en accroissant le coût des biens de consommation importés (Kraus, 1991).

Les effets des programmes d'ajustement structurel sur l'industrie manufacturière et l'agriculture vivrière sont révélateurs. La dévaluation a accru le prix des facteurs de production importés, tandis que le durcissement des politiques monétaires a réduit les liquidités et accru les coûts de l'emprunt pour les acteurs du secteur industriel. La suppression des subventions sur les facteurs de production tels que les insecticides en a renchéri les coûts, ce qui a, à son tour, alourdi la charge des coûts pesant sur les agriculteurs. De façon générale, les principaux bénéficiaires des programmes d'ajustement structurel ont notamment été le secteur minier, qui a attiré des investissements plus importants grâce à la levée des restrictions sur le rapatriement des bénéfices et à l'allègement fiscal accordé aux entreprises. L'exploitation minière de l'or, en particulier, a rebondi, les flux de capitaux étrangers augmentant de 52 % en 1989 par rapport à 1983. Les exportateurs de cultures de rente, en particulier les producteurs de cacao, ont aussi bénéficié de l'augmentation des revenus consécutive à la dévaluation et à la politique d'augmentation des prix au producteur.

La période du programme d'ajustement structurel du Nigéria devait durer au départ deux ans (de 1986 à 1988), mais a duré jusqu'en 1993. Le programme d'ajustement structurel du Nigéria, à l'exemple de celui d'autres pays africains, présentait la plupart des caractéristiques, voire toutes les caractéristiques, des programmes d'ajustement FMI-Banque mondiale (Obadan et Ekuerhare, 1989). Parmi les caractéristiques principales, on peut citer des mesures familières comme la dévaluation du taux de change et de la monnaie, la libéralisation de l'économie et du commerce, la suppression des offices de commercialisation des produits agricoles,

des coupes dans les dépenses extrabudgétaires, le durcissement des politiques budgétaires, la réduction des subventions, la privatisation et la vente des entreprises publiques ainsi que la rationalisation des effectifs dans les ministères, les départements et les organismes publics. Même si les programmes d'ajustement structurel ont effectivement apporté certains gains salutaires, ils n'ont dans une large mesure pas permis de trouver de solution aux problèmes fondamentaux du pays, en particulier à ceux de l'inflation et de la dépréciation continue de la monnaie (Obadan, 1993).

Même si la planification du développement a été au départ abandonnée après l'adoption des programmes d'ajustement structurel, le Nigéria a de nouveau mis en œuvre la planification en 1990, conjointement avec celle de programmes d'ajustement structurel. Une caractéristique particulière des plans de développement de cette période était qu'ils se traduisaient par des plans de durée relativement courte, de trois à cinq ans, à la différence de plans de durée fixe qui étaient mis en œuvre avant les programmes d'ajustement structurel. Par ailleurs, la nature changeante de tels plans les rendait souples ; ils pouvaient être prolongés à la fin de leur cycle pour tenir compte de l'inachèvement de certaines activités. Près de 12 plans à horizon ont été mis en œuvre entre 1990 et le début des années 2000, époque à laquelle ils ont été remplacés par la stratégie nationale d'autonomisation et de développement économiques.

Les Seychelles n'ont jamais été candidates aux programmes d'ajustement structurel. Toutefois, en 2013, le pays a conclu un programme avec le FMI, qui a été lancé en 2008 pour faire face à un problème aigu d'équilibre de la balance des paiements et à la crise de

la dette. La dette extérieure publique des Seychelles représentait près de 150 % du PIB (808 millions de dollars des États-Unis) en 2008, dont 313 millions de dollars étaient des arriérés, principalement dus aux créanciers du Club de Paris (Rapport de pays du FMI n°08/365, décembre 2008). Si le programme qu'il a conclu avec le FMI était similaire aux programmes d'ajustement structurel mis en œuvre dans la plupart des pays africains, le pays a pu recevoir des assurances du FMI que les éléments essentiels de son système de sécurité sociale seraient retenus dans le programme. En outre, dans le cadre du programme, les Seychelles ont bénéficié d'un allègement de leur dette par le Paris Club. Le solde des autres dettes du pays a été rééchelonné sans remboursement de capital jusqu'à la mi-2014.

Après plus de 15 années de programmes d'ajustement structurel et de résultats mitigés, la plupart des pays africains sont retournés à la planification à moyen et long termes après 2000.

2.2.4 Retour à la planification : de la fin des années 90 à ce jour

La troisième période de la planification économique a commencé juste avant les années 2000. Dès la fin des années 90, des voix dissidentes s'étaient élevées avec de plus en plus de force contre les programmes d'ajustement structurel. En 1997, les programmes d'ajustement structurel ont été soumis à un examen minutieux dans le cadre de l'initiative de l'examen participatif de l'ajustement structurel, un examen entrepris conjointement par la Banque mondiale et un réseau d'organisations de la société civile dans 10 pays. Entre-temps, une large coalition d'organismes d'aide, de syndicats, d'églises et de groupes de

pression appelée « Jubilé 2000 » a plaidé en faveur d'un allègement de la dette et a mis en garde contre l'établissement d'un lien entre l'annulation de la dette et des conditions imposées de l'extérieur, comme des programmes d'ajustement structurel. Soumis à une pression croissante, la Banque mondiale et le FMI ont lancé au printemps de 1996 l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, pour annuler les dettes de pays pauvres éligibles. Dans un souci manifeste de délier l'allègement de la dette des conditions imposées par les pays donateurs, les pays éligibles au statut de pays pauvres très endettés ont été invités à adopter des stratégies de réduction de la pauvreté décrivant dans le détail les initiatives prises par chaque pays pour lutter contre la pauvreté. L'appui du FMI au processus des stratégies de réduction de la pauvreté était canalisé à travers une nouvelle facilité appelée « Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance », qui a remplacé la facilité d'ajustement structurel renforcée en 1999.

La planification du développement est réapparue avec l'adoption des stratégies de réduction de la pauvreté, au départ en tant que condition pour l'allègement de la dette, mais s'est poursuivie ensuite même après que les pays ont mené à bien leurs programmes de pays très endettés. Dans ce contexte, les pays ont conçu des plans à moyen terme et des visions à long terme, au départ dans le cadre de stratégies de réduction de la pauvreté, mais par la suite ont porté aussi leur attention sur la croissance sans exclus, la transformation structurelle de l'économie et la création de richesses et d'emplois. Après l'adoption des OMD en 2000, l'intégration de ceux-ci dans les cadres nationaux de planification est devenue une priorité pour la plupart des gouvernements africains.

Pratiquement tous les gouvernements africains sont en train de mettre en œuvre un cadre de planification à moyen terme. Un certain nombre de ces gouvernements sont en train d'extraire des plans à moyen terme d'un plan ou d'une vision de développement à long terme. Par exemple, le Cameroun s'est doté d'une Vision 2035, un plan axé sur les résultats qui vise à transformer le pays en un pays industrialisé à revenu intermédiaire après trois périodes de planification, tandis que la Vision 2040 de l'Ouganda cherche à transformer en 30 ans la société ougandaise d'une société paysanne en celle d'un pays moderne et prospère. Les éléments essentiels de la Vision 20:2020 du Nigéria sont la mise en valeur optimale des ressources humaines et naturelles en vue d'une croissance économique rapide, et la traduction de la croissance en un développement social équitable bénéficiant à tous les citoyens.

Les études de cas de pays illustrent l'évolution de l'attention accordée à la planification depuis l'adoption des stratégies de réduction de la pauvreté. La planification en Afrique du Sud était au départ fortement orientée vers la réduction de la pauvreté. Une caractéristique notable du plan de reconstruction et de développement de 1994-1996, par exemple, était son orientation dès le départ vers la lutte contre la pauvreté, le chômage et les inégalités. Toutefois, durant la période 1997-2005, le plan pour la croissance, l'emploi et la redistribution a été bâti autour de mesures budgétaires et monétaires visant à stimuler la croissance, à promouvoir le développement industriel et l'emploi, tout en réduisant les inégalités par la protection sociale et la redistribution des revenus. La planification faisant suite à la croissance, à la création d'emplois et à la redistribution a été

surtout fondée sur les méthodes de planification du développement axées sur les résultats plutôt que sur celles axées sur les facteurs de production.

Les plans de développement du Ghana postérieurs à ceux qui étaient fondés sur l'ajustement structurel ont de la même manière évolué en passant d'une insistance sur la réduction de la pauvreté au début des années 2000 à l'insistance actuelle sur la croissance et la transformation. L'Ouganda aussi a reconnu la nécessité d'aller au-delà de la lutte contre la pauvreté et a mis en œuvre un plan de développement de portée plus globale connu sous le nom de « plan national de développement », dans lequel l'accent est principalement mis sur la création de richesses, celle d'emplois, et sur la transformation macroéconomique. Le plan a été adopté pour les exercices budgétaires de 2010-2011 à 2014-2015.

Le Cabo Verde était d'une certaine manière un cas atypique s'agissant de la période de planification du développement qui a fait suite à l'ère des programmes d'ajustement structurel en Afrique. Le pays n'est pas seulement sorti de la catégorie des pays les moins avancés, mais a continué à gravir rapidement l'échelle des revenus, passant d'un revenu par habitant de 170 dollars en 1975 à un revenu de 3 320 dollars en 2012 (prix constants de 2005). Le pays occupe aussi la douzième place dans l'indicateur du développement humain. Certes, la réduction de la pauvreté continue d'être un objectif de développement important, mais le programme plus vaste du Gouvernement a pour but de créer une économie plus compétitive, en tirant parti de la position stratégique du pays, afin d'en faire une plate-forme/pôle international de services à forte valeur ajoutée. Il s'agit de créer des noyaux d'écopôles autour du tourisme, de l'économie maritime, des

agro-industries, de la finance, des technologies de l'information et de la communication, de l'aéro business et de l'économie créative.

De la même manière, du fait que les Seychelles sont déjà un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, avec le rang le plus élevé en Afrique dans l'indicateur du développement humain (0,8 contre 0,463 en Afrique, hors Afrique du Nord), la réduction de la pauvreté n'occupe pas une place primordiale dans le cadre de planification du pays. Néanmoins, les priorités de développement du pays continuent d'évoluer. Si, dans le plan de développement à moyen terme, « Seychelles Strategy 2017 » (Stratégie 2017 des Seychelles), l'accent est mis sur l'élévation du niveau de vie en doublant le revenu par habitant nominal en 10 ans et en améliorant la soutenabilité de la dette par la réduction de la dette publique afin de l'abaisser à 60 % du PIB), dans la Stratégie de développement à moyen terme, l'accent est davantage mis sur la durabilité de l'environnement et la promotion des économies bleue et verte [Banque africaine de développement (BAD), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 2014].

En Égypte, une organisation de planification centralisée nouvellement créée et appelée « Commission de planification » a été chargée de la responsabilité d'élaborer un nouveau plan de développement décennal. Le plan, qui traduira une vision à long terme pour orienter la mise en œuvre des plans à moyen terme, a pour but d'instaurer la justice sociale en doublant le revenu national de l'Égypte en une décennie et en réalisant le plein emploi. La Commission de planification a aussi été mise sur pied

pour servir de mécanisme structuré de dialogue entre les parties prenantes. Elle était en outre chargée de concilier les intérêts divers des parties prenantes afin d'en assurer la cohérence, dans le but de renforcer la conception, la mise en œuvre et le suivi du plan. S'inspirant du modèle malaisien, le Gouvernement a mis en place une nouvelle structure appelée « Service d'exécution du projet national stratégique » relevant du Ministère de la planification pour consolider le lien entre la planification et la mise en œuvre.

De façon générale, une évaluation des résultats de la planification du développement en Afrique révèle que la moyenne des revenus du PIB par habitant a été relativement plus élevée durant la période qui a fait suite à l'indépendance qu'à l'époque des programmes d'ajustement structurel. Près de 40 pays ont enregistré une croissance moyenne du revenu par habitant de 2,3 % ou plus durant la période 1970-1973 précédant celle des programmes d'ajustement structurel, contre moins de 20 pays durant la période 1908-2000 même des programmes d'ajustement structurel. Plus frappant encore : 50 pays africains soit n'ont pas enregistré de croissance soit ont enregistré une croissance négative à l'époque des programmes d'ajustement structurel, contre 11 pays ou moins après cette période. De même, la période qui a fait suite à celle des programmes d'ajustement structurel s'est caractérisée par des taux de croissance relativement plus élevés que ceux réalisés à l'époque des programmes d'ajustement structurel (CEA, 2011).

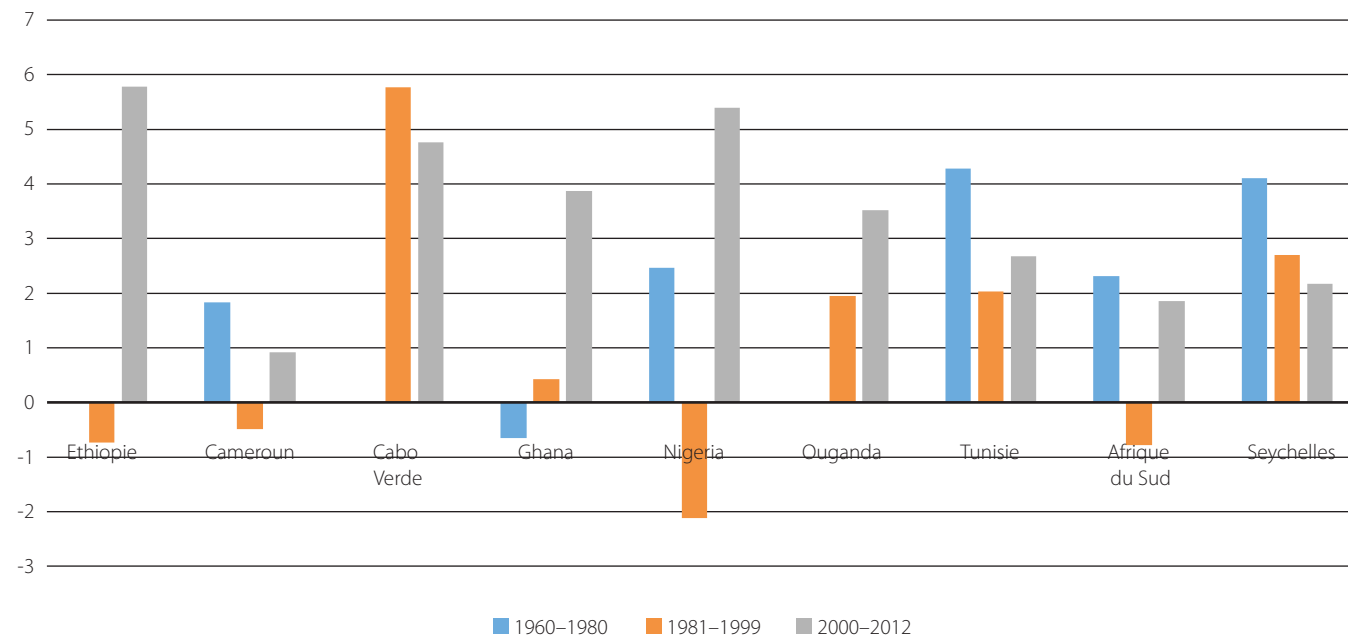
Les chiffres globaux tels que ceux figurant dans le paragraphe qui précède ne font cependant pas apparaître les performances réalisées au niveau de chaque pays durant les trois périodes de planification. La figure 1 présente le taux de la croissance moyenne

du PIB par habitant durant les trois périodes de planification. Sur les neuf pays objet de l'étude, quatre (Cameroun, Éthiopie, Ghana et Nigéria) ont enregistré des taux de croissance du PIB réel par habitant pratiquement nuls ou négatifs à l'époque qui a duré presque 20 ans des programmes d'ajustement structurel¹⁰. Ceci illustre bien les effets négatifs de ces programmes en matière de développement. Le Cameroun, les Seychelles et la Tunisie n'ont pas pu retrouver les niveaux de leurs taux de croissance d'avant l'époque des programmes d'ajustement structurel, alors que cela s'est avéré possible pour des pays comme le Ghana et le Nigéria.

2.3 Éclairage sur la planification du développement en Asie

La plupart des pays asiatiques de notre étude ont connu ces dernières décennies un changement majeur d'orientation, qui peut être comparé aux expériences que l'Afrique a connues avec les plans d'ajustement structurel dans les années 80. Ils ont réduit le rôle de l'État dans la gestion directe des activités de production, en s'orientant de plus en plus vers des économies plus libérales axées sur les exportations et ont institué des mécanismes de dialogue, en particulier entre les secteurs public et privé. La planification du développement est aussi devenue moins centralisée et plus soucieuse de combler les lacunes dans des domaines où les dysfonctionnements du marché persistent. Les gouvernements asiatiques continuent néanmoins de jouer un rôle actif dans leurs économies, comprenant notamment tant la facilitation de l'activité du secteur privé que le contrôle sur cette activité.

10 L'Afrique du Sud a été exclue, parce qu'elle n'a pas connu d'expérience d'ajustement structurel.

Figure 1 : Croissance du PIB par habitant (moyenne et pourcentage annuels)

Sources: Calculs faits par les auteurs sur la base des Indicateurs du développement dans le monde de 2014

2.4 Conclusions

Après une expérience de planification centralisée durant la période qui a fait suite à l'indépendance, la plupart des pays africains sont à présent en train d'opter pour une méthode de planification fondée sur l'économie mixte. Quelle que soit la méthode adoptée par eux, les pays africains n'ont pas encore réussi à traduire dans les faits leur vision de la transformation économique. Les chocs extérieurs et une médiocre gestion économique ont eu pour résultat, durant la première période de planification, une instabilité macroéconomique et une aggravation de l'endettement qui ont contraint plusieurs pays africains à souscrire aux programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale. Les

effets des programmes d'ajustement structurel sur la croissance ont, toutefois, été de courte durée ; la croissance a baissé, la pauvreté s'est accrue et la plupart des pays ont connu une désindustrialisation. Pour faire face aux coûts sociaux des programmes d'ajustement structurel, les pays africains ont adopté à la fin des années 90 des programmes de stratégie de réduction de la pauvreté, qui ont aussi constitué une condition préalable à l'allègement de la dette dans le cadre du programme en faveur des pays pauvres très endettés. Au lendemain des stratégies de réduction de la pauvreté, il y a eu une résurgence de la planification du développement, avec au départ un accent mis sur le développement social et sur l'importance primordiale qu'il y avait à réduire l'extrême pauvreté. Si cette période a été

considérée comme celle des améliorations de la stabilité macroéconomique et de la croissance, la transformation structurelle liée à la réduction de la pauvreté est restée à l'état embryonnaire, voire très éloignée. La planification du développement est en conséquence en train d'évoluer d'une faible attention au départ concernant la réduction de la pauvreté à un plus vaste objectif d'une croissance sans exclus reposant sur une transformation structurelle de l'économie.

Allant de l'avant et tirant des enseignements des expériences passées, comment les décideurs peuvent-ils mieux appuyer la transformation structurelle par la

planification ? Quels enseignements peuvent être tirés des expériences que les pays africains ont connues jusqu'ici dans le domaine de la planification du développement ? Dans quelle mesure les expériences des pays asiatiques offrent-elles des indications pour le processus de planification du développement de l'Afrique ? Ces questions sont l'objet de l'analyse développée dans le reste des chapitres de la présente étude, dans lesquels seront tirés des enseignements des expériences de planification du développement sur la base d'une analyse des phases suivantes du cycle de la planification : les consultations, la mise en œuvre, notamment les mécanismes institutionnels et les liens avec le budget, et le suivi et l'évaluation.

Chapitre 3 : Promotion de la planification sans exclus

3.1 Introduction

Le réveil arabe de 2011 est un rappel poignant du fait que la croissance sans exclus ne constitue pas une simple référence morale, mais est aussi un impératif du développement durable. En matière de planification du développement, l'expérience arabe incite à mettre en œuvre un processus de planification tenant plus compte de tous grâce à l'institution d'un mécanisme de consultation et de dialogue avec l'ensemble des parties prenantes.

Les consultations constituent un important mécanisme de mobilisation du soutien en faveur des plans de développement, de leur adoption et de leur appropriation, en particulier lorsqu'elles tiennent compte des vues, des aspirations et des priorités d'un large éventail de parties prenantes se trouvant aux niveaux national et infranational. Grâce aux consultations, les priorités générales d'un plan de développement sont identifiées et il existe une plus grande possibilité de susciter un engagement des parties prenantes en faveur de la mise en œuvre du plan. L'étendue et la profondeur des consultations

dans l'histoire de la planification du développement en Afrique ont varié d'un pays à l'autre et avec le temps. De façon générale, la planification du développement en Afrique est en train de connaître un changement de paradigme, de l'époque où les plans étaient conçus après peu ou pas de consultation, à une meilleure appréciation de la pertinence des consultations ces dernières années. La logique qui prévalait à la période qui a fait suite à l'indépendance était que la légitimité d'un plan de développement était largement fonction de sa capacité à produire des résultats. On croyait peu aux capacités du secteur privé et de la société civile en tant que partenaires utiles dans la conception et la mise en œuvre de plans de développement. Le secteur privé n'inspirait souvent pas confiance et les organisations de la société civile étaient parfois considérées comme ne représentant pas véritablement les intérêts des communautés locales. Ces dernières années, toutefois, l'appropriation – perçue ou réelle – des plans de développement issues de consultations est devenue de plus en plus la mesure de la légitimité d'un plan. La difficulté de veiller à ce que les consultations soient crédibles persiste, toutefois.

La crédibilité est renforcée par des processus ascendants de consultations sans exclus, durant lesquels les acteurs de la société civile et du secteur privé sont des partenaires se trouvant sur un pied d'égalité avec les représentants des gouvernements lors de la définition de la vision et des priorités du plan de développement pendant les premières étapes de la conception. Les processus ascendants requièrent des contributions des acteurs du niveau « bas » pour dégager des orientations ou fournir des remontées constructives d'information qui influent sur les résultats des consultations.

Mesurer l'ouverture à tous des consultations est un exercice complexe et subjectif, parce qu'il soulève au moins les quatre questions et problèmes essentiels suivants : le nombre optimum et le champ adéquat des consultations ; la forme la plus appropriée des consultations pour obtenir une contribution optimale du public ; les capacités des parties prenantes de s'engager de manière utile dans le processus ; enfin, le fait que les technocrates soient disposés à tenir compte des changements dans le contenu et l'orientation du plan recommandés durant les consultations (Tuffour, 2008).

En dépit de ces problèmes, peu de personnes contesteraient que les processus ascendants de consultation tendent à être plus ouverts à tous que les processus descendants. Dans la pratique, l'expérience de l'Afrique a évolué d'un processus descendant à un processus de plus en plus ouvert à tous, qui peut être mieux décrit comme un processus itératif dirigé, fortement influencé par des programmes de développement conçus à l'extérieur, tels que les programmes de stratégie de réduction de la pauvreté et les OMD.

3.2 Consultations durant la période qui a fait suite à l'indépendance

À quelques exceptions près, le début de la période de planification en Afrique a été caractérisé par des processus descendants de consultation, les membres de l'administration et les technocrates exerçant pratiquement un contrôle total sur le processus. Les parties prenantes ont surtout joué un rôle de validation et de mise en œuvre de plans conçus à l'avance durant cette période de la planification centralisée ; l'appropriation des plans de développement était invariablement l'affaire des gouvernements et non du pays dans son ensemble. Ceci peut largement s'expliquer par la grande disparité en termes de niveau de vie entre les élites dirigeantes et les nombreuses populations pauvres, par le caractère décentralisé de l'appareil de prise de décisions des gouvernements, par l'absence d'organisations non gouvernementales (ONG) fortes et par la méfiance que suscitait le secteur privé.

La planification durant la période qui a fait suite à l'indépendance au Ghana, par exemple, a été un processus ascendant. Le premier plan de développement de sept ans et les plans suivants ont été conçus et mis en œuvre par un réseau en circuit fermé de politiciens et de hauts responsables de l'administration appuyés par des partenaires de développement. Les acteurs non gouvernementaux ont joué peu ou pas de rôle dans la conception et la mise en œuvre des plans de développement durant cette période. L'expérience de l'Ouganda n'était pas différente. Dans les premières années de la planification de la période 1962-1969, le processus a été principalement dirigé par des technocrates du

Ministère de la planification et du développement économique, avec peu de consultation à l'extérieur du Gouvernement.

Le Nigéria aussi a une histoire de processus descendants de consultation remontant à l'établissement en 1946 du Plan colonial décennal pour le développement et la prospérité, qui a été conçu sous la direction générale d'un petit organe central de développement composé exclusivement de hauts fonctionnaires coloniaux. Même si l'association des parties prenantes au processus de planification s'est quelque peu améliorée après l'indépendance, le processus est resté largement descendant et n'a jamais pu refléter les préférences et souhaits des bénéficiaires désignés des communautés locales, des villages, des villes et métropoles.

En Éthiopie, des consultations à grande échelle menées au niveau local ont été organisées lors de l'élaboration des plans de développement sous le Gouvernement militaire socialiste (1974-1990). Toutefois, le processus n'était participatif que dans la mesure où il était conduit à l'intérieur de la structure du parti au pouvoir. Les inconvénients de ce processus descendant de prise de décisions ont été démontrés par l'échec de la tentative du Gouvernement de mettre en œuvre des programmes de réinstallation et de villagisation dans le pays. Ainsi qu'expliqué au chapitre 2, ces programmes cherchaient à réduire au minimum les effets des famines de 1985 et de 1986 par une réinstallation des communautés dans d'autres endroits. Toutefois, les programmes se sont soldés par un échec, du fait qu'il n'y avait pas eu de consultations avec les citoyens concernés et d'appropriation des programmes par ceux-ci. Loin de favoriser la

productivité agricole, le programme de villagisation a aussi entraîné une baisse de la production alimentaire.

Les consultations de parties prenantes lors de l'élaboration du plan national de développement des Seychelles ont été largement restreintes au secteur public durant ce que l'on appelle l'ère du Parti unique (1976-1991). Le secteur privé et les organisations de la société civile ont été tenus à l'écart durant le processus de consultation. Un des facteurs ayant contribué à l'exclusion du secteur privé était la méfiance née de la perception qu'il soutenait le parti politique qui était alors dans l'opposition. Les deux institutions qui représentaient le secteur privé (la Chambre de commerce et d'industrie des Seychelles et la Fédération des employeurs) étaient principalement dominées par les commerçants de gros et de détail dont se méfiait le parti au pouvoir, parce qu'ils étaient perçus par celui-ci comme des adversaires.

Contrairement à ce qui s'est passé dans la plupart des pays africains, la phase initiale de la planification du développement au Cabo Verde a été considérée comme un authentique processus de consultation reposant sur la philosophie du dialogue avec les citoyens et reflétant les vues de ces derniers sur le plan, même si le système de gouvernement n'était pas pluraliste. Le processus de planification a donc créé des espaces de dialogue et de consultation avec diverses parties prenantes. Des réunions et des consultations se sont normalement déroulées dans les diverses municipalités pendant une longue période de temps, la société civile et les autorités municipales s'attelant à l'identification des problèmes qui se posaient et à la proposition de solutions et de projets. Cela a nourri le dialogue organisé au sein du conseil national du parti au pouvoir ainsi qu'au sein du Parlement

et de la société¹¹. Ces efforts ont servi de base à la formulation de plans et de projets de développement qui ont ensuite été soumis aux donateurs pour financement. Le processus a été facilité par la taille relativement petite de la population à l'époque, ce qui a aidé à instaurer un dialogue avec une large proportion de la société. Les consultations ont été menées sur une large base, ont encouragé à apporter des contributions au processus de planification et ont permis d'obtenir des remontées d'information sur les performances des projets.

Il convient de noter que les municipalités du Cabo Verde ne sont pas légalement tenues de mettre en œuvre le plan national de développement, mais jouissent de la liberté garantie par la loi d'appliquer leur propre plan. En dépit des coûts de la coordination, ce dispositif institutionnel met les autorités nationales sous pression en les contraignant à veiller à ce que les consultations nationales soient menées sur une base élargie et qu'elles reflètent véritablement les aspirations, préoccupations et priorités des municipalités et de la société civile.

3.3 Consultations à l'époque des programmes d'ajustement structurel

Les conditions imposées à l'époque des programmes d'ajustement structurel en font une des périodes où les processus de consultation ont été le moins mis en œuvre lors de l'élaboration des plans. Pour autant que des consultations se soient déroulées durant cette période, elles ont été limitées à des discussions entre

divers échelons de l'administration publique et les institutions de Bretton Woods.

3.4 Consultations durant la période qui a fait suite aux stratégies de réduction de la pauvreté

Ce n'est qu'avec l'adoption des stratégies de réduction de la pauvreté à la fin des années 90 que les consultations sont devenues une norme caractéristique des processus de planification du développement. Les stratégies de réduction de la pauvreté reposaient sur les cinq principes suivants : impulsion et appropriation des consultations par le pays ; elles doivent être axées sur les résultats ; elles doivent être de nature globale ; elles doivent être fondées sur le partenariat ; enfin, elles doivent être d'orientation à long terme (Armah, 2008a). Le principe de l'appropriation par le pays des stratégies de réduction de la pauvreté requerrait des pays signataires qu'ils veillent à ce que la société civile et le secteur privé soient associés à tous les aspects opérationnels de leurs stratégies. Le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté ne prescrivait toutefois pas comment les consultations devaient être menées ni ne comportaient de directives définissant ce qu'était un processus optimal ou idéal. Ce niveau important de détails a été laissé à la discrétion de chaque Gouvernement.

La méthode de consultation adoptée par l'Ouganda lors de la conception de son plan d'action pour la réduction de la pauvreté¹² présente plusieurs caractéristiques d'un processus ascendant ancrées

11 Le Parlement était en partie représentatif, un pourcentage aussi élevé que 30 % de législateurs n'étant pas membres du parti au pouvoir (Baker 2006).

12 Le plan d'action pour la réduction de la pauvreté a été conçu pour la première fois en 1997.

dans la constitution, qui prévoit précisément l'association des parties prenantes à la formulation et à la mise en œuvre des plans de développement. En outre, l'Autorité nationale de la planification, qui tient son mandat de la constitution et qui a été créée en 2002, comprend des représentants du Gouvernement central, des collectivités et des parties prenantes locales, ce pour encourager et appuyer le développement économique national et servir d'enclume permanente de dialogue entre le Gouvernement, la société civile et le secteur privé.

Si le Ministère est revenu en 2000 au plan d'action pour l'élimination de la pauvreté, il a aussi mis sur pied un comité directeur chargé de superviser l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action. Les organisations de la société civile étaient représentées dans le comité directeur par une équipe spéciale sur la pauvreté qu'elles avaient créée. Les organisations de la société civile ont aussi influé sur le plan d'action pour l'élimination de la pauvreté par leur participation aux groupes de travail des secteurs, qui ont pris une part active à l'élaboration de plans stratégiques des secteurs, connus aussi en tant que plans d'investissement des secteurs, qui servaient de cadres de recensement des priorités de développement et des besoins de financement au niveau de chaque secteur de l'économie. Par exemple, le Centre de recherche sur les politiques économiques, un institut de recherche indépendant, et le Forum national des ONG participent à l'action de l'Autorité nationale de la planification et aux discussions des groupes de travail des secteurs portant sur l'élaboration du budget national. Ainsi, les organisations de la société civile participant aux groupes de travail des secteurs ont non seulement joué un rôle actif dans la conception du plan d'action pour l'élimination de la pauvreté, mais

ont aussi contribué à l'établissement de liens entre les priorités sectorielles et les cadres budgétaires et des dépenses.

C'est à l'époque du plan d'action pour l'élimination de la pauvreté qu'ont été mis en place des mécanismes pour l'association du secteur privé au processus de planification. Les représentants du Gouvernement se réunissaient régulièrement avec la Fondation ougandaise du secteur privé, une organisation faîtière composée de 66 associations professionnelles et sociétés. Grâce à cette fondation, des représentants du secteur privé ont pu participer à l'élaboration d'une stratégie de compétitivité à moyen terme pour le secteur privé et a pu en influencer le contenu pour ce qui concernait les politiques proposées. Il existe aussi un groupe de travail du budget du secteur privé.

Le Projet ougandais d'évaluation participative de la pauvreté a été un instrument important pour la prise en compte du point de vue des Ougandais pauvres sur le développement, à la fois au niveau du district et au niveau national, lors de la conception et de la mise en œuvre du plan d'action pour l'élimination de la pauvreté. Le projet a consisté en un partenariat entre le Gouvernement ougandais (représenté par le Ministère des finances, de la planification et du développement économique), les collectivités locales, les ONG, les institutions universitaires et les donateurs. Il a aidé à mobiliser un grand nombre d'acteurs non gouvernementaux. Dès 2001, on estime que près de 5 000 ONG participaient au suivi du plan d'action pour l'élimination de la pauvreté. Au fil de l'évolution du plan, certaines ONG ont mis en place, par exemple, en 2004-2005, d'autres cadres sur la question qui ont servi largement de point d'entrée pour un débat et un dialogue en toute connaissance de cause sur la

performance du plan (Cabinet du Premier Ministre, 2008).

Depuis l'arrêt du plan d'action pour l'élimination de la pauvreté, l'espace pour les interventions et la participation des organisations de la société civile ne cesse de se réduire, le Gouvernement ayant continué à considérer ces organisations comme des organismes financés de l'étranger, qui sont par conséquent perçus comme ne rendant compte à aucune institution publique et comme étant dans une large mesure au service d'intérêts qui allaient parfois à l'encontre de la politique gouvernementale. L'examen à mi-parcours le plus récent du plan national de développement de l'Ouganda a fait observer que les organisations de la société civile considéraient largement alors le plan comme un document du Gouvernement et a préconisé que le plan suivant soit un document de développement de l'Ouganda à base plus élargie.

Des données disponibles établissent l'existence d'une transformation positive du processus de consultation au Nigéria ces dernières années. L'élaboration en 2004 de la stratégie nationale d'autonomisation et de développement économiques a vu un niveau plus élevé de participation des parties prenantes que pour les plans précédents. Parmi ces parties prenantes, on peut citer le pouvoir législatif national, le secteur privé organisé, les syndicats de travailleurs et les associations professionnelles, le Conseil des anciens, les organisations de la société civile, les groupes de réflexion et les cabinets de conseil indépendants ainsi que « des milliers de Nigériens qui ont pris part à des ateliers d'un bout à l'autre du pays ».

On a considéré la Vision 20:2020 du Nigéria aussi comme ayant été le résultat d'un processus ascendant

auquel a pris part un large éventail de parties prenantes. Toutefois, faute d'autres informations sur les rôles de ces parties prenantes dans le processus et sur l'importance de leur participation, il est difficile de mesurer le niveau de leur association au processus.

La participation du public au processus d'élaboration des politiques du Ghana aussi s'est améliorée après la transition vers la démocratie multipartite intervenue en 1992. La constitution de 1992 enjoignait l'État à « donner des possibilités à la population de participer à la prise de décisions à tous les niveaux de la vie nationale et du gouvernement ». De plus, comme dans le cas de l'Ouganda, la structure de la commission nationale de planification a créé un espace de consultation sur les plans de développement dans le cadre de ses groupes de planification intersectoriels, qui comprenaient notamment un large éventail de parties prenantes, dont des représentants des ministères clefs, des organisations compétentes des secteur privé et public, et des personnes choisies pour leurs compétences et leurs connaissances relatives au secteur pour lequel elles ont été choisies.

L'amélioration des structures de la participation du public a contribué à l'instauration de larges consultations qui ont aidé à la conception et à la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana. Le processus de consultation a duré bien plus qu'un an et a permis de recueillir les vues d'un large éventail de parties prenantes identifiées en fonction de diverses caractéristiques : sexe, affiliation politique, études et profession, qualifications et appartenance religieuse. Le processus de consultation visait : à demander des réactions sur le projet de document relatif à la planification ; à identifier de nouvelles priorités dans le domaine de la pauvreté ; à identifier

les obstacles ou les difficultés qui faisaient obstacle à la lutte contre la pauvreté. Des consultations ont aussi eu lieu au niveau infranational pour assurer la participation des populations locales. La commission chargée du plan d'action pour l'élimination de la pauvreté a aussi sollicité et reçu des observations écrites sur le projet de document. Au total, 106 questions et observations ont été reçues (Amoaku-Tuffuor, 2008).

Nonobstant les progrès réalisés en matière d'ouverture à tous et d'appropriation, la qualité et le champ des consultations organisées durant la période de la réduction de la pauvreté ont varié d'un pays à l'autre. Les consultations ont généralement été un processus descendant ou dirigé dans les pays où le système politique était moins pluraliste. Par exemple, dans l'Éthiopie d'après 1991 du Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien, le Gouvernement a essayé d'élargir le processus de consultation lié à la stratégie de réduction de la pauvreté, tout en cherchant activement en même temps à exercer un contrôle sur la nature, l'ampleur et les résultats des consultations.

Le processus de planification de l'Égypte durant l'élaboration de son sixième plan quinquennal pour les années 2007-2011 a été considéré comme ayant été un exercice particulièrement dénué d'ouverture, avec une contribution minimale de la société civile et des organisations de travailleurs, du secteur privé et d'autres principales parties prenantes. Le plan a été initialement élaboré par des experts universitaires et c'est une division du Ministère de la planification qui y a apporté la dernière main, sans « contacts extérieurs » officiels (Sakamoto, 2013). Pour autant qu'il y ait eu une interaction entre le secteur privé et le Gouvernement,

cela s'est fait sur une base ponctuelle, par des canaux de communication officiels. En l'absence totale de mécanisme institutionnel de dialogue entre le Gouvernement et les parties prenantes, les mécanismes officiels ont engendré des relations non transparentes et ont aggravé la corruption.

3.5 Consultations durant la période actuelle de planification

Si peu de personnes contesteraient l'importance de l'appropriation par un pays du processus de planification, le fait que le concept de stratégie de réduction de la pauvreté n'a pas résulté de processus nationaux de consultation, mais a été imposé de l'extérieur, était en contradiction avec le principe même de l'appropriation. Au mieux, en pareil cas, l'appropriation devient un concept étroit, circonscrit aux limites de programmes extérieurs définis à l'avance.

En effet, tout en reposant sur des consultations, les cadres de planification peuvent en même temps être pilotés de l'extérieur et, par conséquent, n'être l'objet que d'une appropriation sous condition. L'expérience de l'Afrique en matière de programmes de stratégie de réduction de la pauvreté est un bon exemple, comme on peut le voir dans le cas de l'Ouganda. Nonobstant le fait que l'élaboration du plan d'action pour la réduction de la pauvreté a reposé sur des consultations, la perception générale était que les programmes de stratégie de réduction de la pauvreté étaient imposés de l'extérieur. Pour dissiper ces craintes, le Gouvernement, les organisations de la société civile et les donateurs ont convenu d'adopter un ensemble de principes directeurs visant à renforcer l'appropriation. Parmi ces principes figuraient les

exigences essentielles suivantes : les fonds des donateurs devaient passer par le canal du budget et de préférence relever du soutien au budget ; les donateurs devaient aussi informer le Gouvernement des fonds versés aux organisations de la société civile. En fin de compte, toutefois, le peu d'attention portée à l'élimination de la pauvreté dans le plan d'action pour l'élimination de la pauvreté a contribué à l'abandon du plan au profit d'un programme d'inspiration plus nationale de transformation structurelle.

Outre le fait que les consultations se sont déroulées dans le cadre d'un programme de développement de réduction de la pauvreté conçu à l'avance, l'expérience du Ghana met aussi en lumière une autre faille fondamentale dans le processus de consultation sur la stratégie de réduction de la pauvreté. Le cadre macroéconomique qui définit dans le détail les outils budgétaires et monétaires de la réduction de la pauvreté a été conçu par le FMI et la Banque mondiale sans l'apport des consultations publiques. Cette évolution est intervenue, même si l'époque des programmes d'ajustement structurel avait montré les effets potentiellement dommageables de politiques macroéconomiques mal conçues. D'où le fait que la séparation du cadre macroéconomique du processus de consultation a sapé l'esprit et l'essence mêmes de l'appropriation par le pays, et a amené à douter de la participation des populations locales au processus.

La mise en place d'une commission de planification en Égypte a permis de créer une enceinte officielle servant à mobiliser la sagesse collective de la nation pour dégager des consensus et favoriser une croissance sans exclus. La commission sert d'espace de dialogue entre les secteurs public et privé et offre des possibilités de lutter contre la corruption.

L'Égypte est en train de s'engager dans la voie de la planification sans exclus pour empêcher une répétition des événements de 2011 et des années suivantes.

3.6 Le contexte asiatique

La robustesse des processus de consultation sur lesquels repose la planification du développement varie d'un pays asiatique à l'autre. Néanmoins, les économies des années 60 et 70 de ceux que l'on appelle les « tigres de l'Asie de l'Est » en avaient fait le premier groupe de pays de la période qui a fait suite à l'indépendance ayant conçu des stratégies pour une croissance sans exclus. Ces stratégies ont été conçues, mises en œuvre et suivies par des organismes centraux de planification, et ont évolué grâce à un processus de dialogue entre les élites dirigeantes et leurs sociétés (BAD, 2012). Les objectifs principaux de la stratégie de croissance sans exclus étaient de parvenir à une croissance riche en emplois et à la mise en place de mécanismes transparents pour le partage de richesses telles que l'enseignement primaire et secondaire universel, le développement rural et l'accès à des soins de santé de base. Toutefois, si les politiques visant à atteindre ces objectifs ont pu être mises en œuvre, c'est parce que les gouvernements de l'Asie de l'Est avaient mis en place des mécanismes de reddition des comptes garantissant que les investissements et services publics parviennent à leurs bénéficiaires désignés (BAD, 2012).

3.6.1 Japon

Les conseils économiques du Japon ont joué un rôle important dans le renforcement de la participation des parties prenantes à la conception des plans économiques du pays. Le pays a conçu 14 plans

économiques depuis la Seconde Guerre mondiale : le premier ensemble de plans mettaient l'accent sur la reconstruction et l'indépendance ; le deuxième visait la réalisation d'une croissance rapide ; le troisième visait une croissance économique équilibrée induisant un développement social ; enfin, le quatrième ensemble de plans accordait la priorité à la stabilisation de la croissance.

Les Conseils économiques ont été d'importants mécanismes de promotion du dialogue entre le secteur public et les acteurs non gouvernementaux. Créé en 1952 et installé au Ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie, le Conseil économique est un organisme consultatif auprès du Premier Ministre chargé de l'élaboration des plans économiques de la nation. Il existe actuellement 115 conseils officiels au Japon. Une fonction essentielle du Conseil économique consiste à dégager un consensus national et à mobiliser l'expertise existant dans l'ensemble des secteurs pour la conception du plan économique. Le Conseil coordonne et mobilise les intérêts parfois contradictoires d'un large éventail de parties prenantes pour obtenir les résultats d'une planification sans exclus. La conception du plan de 1960 du Japon qui visait à doubler les revenus a été la première occasion où la participation du secteur public au processus de planification a été instituée et où le rôle des parties prenantes a été clarifié.

3.6.2 Indonésie

La planification du développement durant les 31 ans de la présidence de Suharto était un processus centralisé descendant, coordonné par le Ministère de la planification nationale, qui assurait aussi la coordination et le suivi de l'aide extérieure. Six plans

économiques ont été mis en œuvre durant cette période, dont le plan de développement quinquennal Repelita et la vision à long terme de 25 ans. Le Ministère de la planification du développement a été chargé de l'élaboration du plan national ainsi que de la coordination et du suivi de l'aide extérieure. Ce n'est qu'après la chute du Gouvernement Suharto que la méthode de planification est passée d'un processus descendant à un processus ascendant. La Commission de planification du développement a joué un rôle central dans la démocratisation du processus de planification. Après l'adoption de la loi relative au système national de planification du développement, une commission de planification du développement a été officiellement créée, des représentants des citoyens sont devenus des membres de la commission et en ont fait une enceinte de participation au processus de planification. La commission a institué la participation des citoyens au processus de planification. Depuis 2009, des dialogues nationaux avec 32 gouverneurs et responsables exécutifs de la Chambre de commerce sont organisés sur une base régulière en vue de dégager des consensus et de favoriser l'appropriation.

3.6.3 Malaisie

La mise en œuvre effective des plans de développement de la Malaisie a été mise au crédit des dirigeants de qualité du pays, aux capacités d'organisation du bureau de la planification économique, qui élaborait les plans économiques, en assurait le suivi et les évaluait en consultation avec le Cabinet du Premier Ministre. Quatre années après l'indépendance de 1957, la Malaisie a créé un petit bureau de planification du développement, qui a été rattaché au Cabinet du Premier Ministre. Le bureau a été par la suite élevé

au rang de service de planification économique et a fonctionné comme un superministère chargé de l'élaboration et de la révision des plans quinquennaux. En 1971, le deuxième Premier Ministre malaisien, Najib Razak, a créé un service de coordination de la mise en œuvre, qui a été chargé du suivi de la coordination de la planification avec les ministères clefs. Le Service de coordination de la mise en œuvre et le Service de la planification économique étaient tous deux placés sous l'autorité du Premier Ministre, ce qui facilitait la coordination et favorisait la cohésion. La continuité de la mise en œuvre du plan a été renforcée encore plus par le quatrième Premier Ministre malaisien (Mahathir), qui a institué la participation des parties prenantes non gouvernementales au processus de planification aux niveaux fédéral et régional. En particulier, un système de dialogue public-privé a été mis en place en 1988, grâce auquel a été instituée la participation du secteur privé au processus de planification.

3.6.4 Chine

En Chine, des consultations sont organisées d'abord à l'intérieur du parti et ensuite au sein du public. La composition hétérogène du Parti communiste chinois, qui comprend des communistes, des néolibéraux et des écologistes ainsi que des paysans, des hommes d'affaires, des travailleurs professionnels et d'autres membres, facilite le dialogue, même si c'est à l'intérieur d'un parti monolithique.

Les expériences de la République de Corée et du Japon mettent en évidence les avantages que comporte l'association du secteur privé au processus de planification, en particulier en ce qui concerne la politique industrielle. Les conglomérats d'entreprises, à savoir respectivement les chaebol et les zaibatsu,

se sont avérés importants tant pour la croissance économique et technologique que pour la planification du développement grâce à leurs relations d'affaires avec la politique industrielle. Bien que de nombreux observateurs aient exprimé à juste titre leurs préoccupations face à la coopération étroite existant entre les grandes entreprises et les responsables de l'élaboration des politiques, on ne peut ignorer le rôle central de ces conglomérats dans le développement économique de la République de Corée et du Japon.

3.7 Conclusions

Il ne fait guère de doute que les consultations sont importantes si l'on veut favoriser l'appropriation des plans nationaux de développement. Ce que l'on sait clairement moins, c'est ce qui constitue un processus de consultation optimum. La culture des consultations a évolué rapidement en Afrique, de la période d'avant l'indépendance, où il y avait peu de consultation, à la situation actuelle, où elles ont été instituées par les constitutions et dans les processus de planification. En même temps, des données disponibles établissent une transformation du processus de consultation, d'une philosophie en faveur du processus descendant à une philosophie en faveur d'un processus devenant de plus en plus ascendant. Néanmoins, les consultations sont grosso modo un processus dirigé à plusieurs égards et pour deux raisons.

Premièrement, l'ampleur du processus de consultation est compromise lorsque les parties prenantes n'ont pas voix au chapitre dans la définition du cadre des consultations. Ceci a été particulièrement le cas durant la période de planification des stratégies de réduction de la pauvreté, lorsque tous les pays participants étaient invités à élaborer leurs plans dans le cadre

de la réduction de la pauvreté. Toutefois, certains pourraient affirmer que, du fait que la pauvreté est un symptôme du sous-développement, les plans de développement auraient dû être fondés davantage sur les causes telles que la transformation structurelle. Dans la mesure cependant où le FMI et la Banque mondiale avaient des programmes conçus à l'avance, ce débat n'a pas occupé une place importante dans les consultations. Il se peut que, de ce fait, l'accent dans les plans de développement de la plupart des pays africains est passé à un programme de croissance sans exclus et de transformation structurelle d'inspiration plus interne.

Deuxièmement, le niveau d'engagement d'un plan de développement dans un cadre macroéconomique est limité, en particulier lorsqu'un gouvernement souscrit à un programme du FMI. En raison de la nature hautement technique de la question, le débat de fond sur le cadre macroéconomique est souvent restreint à un petit groupe d'experts ou de parties prenantes, bien que le caractère ouvert à tous de tout processus de consultation dépende de la mesure dans laquelle les questions sont comprises par les parties prenantes. Cette condition n'est souvent pas remplie dans un certain nombre de pays africains.

Du fait qu'elles sont peu associées ou ne sont pas du tout associées à la conception du cadre macroéconomique qui détermine à l'avance l'essentiel des moyens d'action permettant à une nation de relever les défis auxquels elle se trouve confrontée, le rôle des parties prenantes dans le processus de consultation se limite à l'identification des problèmes et à la définition des

priorités dans le cadre d'un programme déterminé à l'avance. Il s'ensuit souvent une absence d'intégration du cadre macroéconomique avec les priorités définies dans le plan. Un exemple type a été la décision du Gouvernement ghanéen de libéraliser les importations de volaille, alors que la stratégie de réduction de la pauvreté cherchait à promouvoir les PME, y compris les producteurs locaux de volaille. Cette incohérence apparente dans l'élaboration des politiques résulte du rôle que joue le FMI dans la détermination du cadre macroéconomique.

Les expériences de l'Asie laissent voir que les plans de développement peuvent atteindre leurs objectifs, du moins à moyen terme, même si le processus de consultation est descendant ou dirigé. Mais l'on note qu'il y a eu un changement général d'orientation en Asie vers un processus de planification tenant plus compte de tous, notamment par l'institution de mécanismes de dialogue entre le gouvernement et les parties prenantes non-gouvernementales. Les retombées économiques de l'intégration du secteur privé dans le processus de planification ont été à n'en pas douter positifs, en particulier dans des pays comme la République de Corée et le Japon. Dans les pays qui conservent une méthode de planification fondée sur un processus descendant, il reste à voir si les résultats de tels processus sont durables dans le temps. Les troubles politiques du printemps arabe et les soulèvements au Burkina Faso et en Haïti devraient sonner l'alarme à propos des dangers que comportent les structures de développement ne tenant pas compte de tous.

Chapitre 4 : Mise en œuvre du plan

4.1 Introduction

Il est peu probable que même les plans de développement les mieux conçus puissent réussir en l'absence d'un environnement national et extérieur propice, sans capacités et ressources institutionnelles pour la mise en œuvre du plan. Les problèmes rencontrés par les pays africains dans la mise en œuvre de leurs plans de développement varient d'un pays à l'autre et selon l'époque. Toutefois, un certain nombre de problèmes sont communs à la plupart d'entre eux. Ces problèmes peuvent être regroupés en cinq catégories : des discontinuités dans la mise en œuvre du plan et un détournement de l'attention du plan ; des mécanismes institutionnels inefficaces ; l'inadéquation entre le budget et les priorités du plan ; la dépendance excessive des ressources extérieures ; la faiblesse de la capacité d'utilisation des outils de planification ; enfin, la faiblesse des liens entre les processus nationaux et infranationaux de planification et les processus de mise en œuvre. Le présent chapitre contient un examen détaillé de ces problèmes qui est fondé sur des expériences concrètes de pays. L'objectif est

de renforcer la mise en œuvre de la planification du développement en Afrique en tirant des enseignements des expériences de certains pays.

4.2 Problèmes qui se posent dans la mise en œuvre

4.2.1 Discontinuités dans la mise en œuvre du plan et détournement de l'attention du plan

La planification du développement en Afrique a été entravée par les discontinuités dans la mise en œuvre du plan et le détournement de l'attention du plan dus à des conflits, à des changements constitutionnels et anticonstitutionnels de régime, et à une pléthore de programmes et de conditions imposés de l'extérieur, qui ont de manière invariable fermé ou restreint l'espace de l'élaboration des politiques. Des changements non démocratiques de régime sont intervenus sous forme de conflits et de coups d'État. Par exemple, six des 10 pays africains examinés dans le présent document ont connu de nombreux coups d'État militaires : l'Éthiopie, quatre coups d'État entre

1910 et 1991¹³, le Ghana, six coups d'État entre 1966 et 1983¹⁴, le Nigéria, neuf coups d'État entre 1962 et 1985¹⁵, les Seychelles, un coup d'État en 1977¹⁶, la Tunisie, trois coups d'État entre 1957 et 2011¹⁷ et l'Ouganda six coups d'État entre 1966 et 1986¹⁸.

Ces dernières années, l'instabilité et les conflits ont reculé, ce qui réduit la menace qu'ils font peser sur la mise en œuvre des plans de développement en Afrique. Il est toutefois malheureusement vrai que même les changements démocratiques de gouvernement ont créé des discontinuités dans la mise en œuvre des plans, en raison soit de l'absence de vision à long terme pour guider les gouvernements successeurs, soit de l'absence totale de quoi que ce soit de ressemblant à une vision. L'un et l'autre facteurs démontrent un défaut de volonté politique. En effet, il n'est pas rare de voir de nouveaux gouvernements remplacer les visions existantes par les programmes électoraux de leurs partis, qui sont utilisés comme des plans de développement de facto. Par exemple, après le changement constitutionnel de gouvernement au Ghana en 2000, le plan de développement à long terme de 25 ans du pays appelé « Vision 2020 », adopté en 1995, a été interrompu après la phase initiale de mise en œuvre (1996-2000) au motif qu'il n'y avait pas eu suffisamment de consultations, notamment avec le Parlement ghanéen. En l'absence d'une

vision à long terme, la stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana, qui a été élaborée par le nouveau gouvernement, est devenue le plan opérationnel. Le fait que la stratégie de réduction de la pauvreté était un plan à moyen terme qui ne pouvait pas être substitué à un plan à long terme a été ignoré.

Les discontinuités dans la planification au Ghana sont en outre encouragées par la prescription constitutionnelle qui fait obligation à tout nouveau gouvernement de confectionner un programme national coordonné de développement économique et social après juste deux années de son arrivée au pouvoir. En ne précisant pas comment de tels nouveaux programmes étaient reliés aux plans de développement précédents, cette prescription constitutionnelle peut être interprétée de différentes manières, laissant ainsi la possibilité aux gouvernements entrant en fonctions d'ignorer les cadres de développement existants. Le résultat en est une absence chronique de continuité de la planification nationale du développement, ce qui aboutit souvent à l'interruption des projets et à un gaspillage des investissements publics.

L'expérience du Nigéria à cet égard fournit des enseignements utiles pour les planificateurs du développement. Reconnaisant le besoin de continuité, le Gouvernement nigérian a promulgué une nouvelle législation pour imposer la mise en œuvre du cadre de sa Vision 20:2020. La loi relative à la continuité de la mise en œuvre des projets, par exemple, vise à empêcher l'interruption de la mise en œuvre des projets et des programmes par les nouveaux gouvernements à tous les niveaux. De même, la loi relative à la planification du développement fait obligation à tous les échelons de l'administration d'élaborer des plans de développement et de mettre

13 Éthiopie : en 1910, en 1916, le 12 septembre 1974, le 17 novembre 1974, le 3 février 1977, le 21 mai 1991.

14 Ghana : des coups d'État militaires ont eu lieu le 24 février 1966, le 3 avril 1969, le 13 janvier 1972, le 9 octobre 1975, le 4 juin 1979, le 31 décembre 1981.

15 Nigéria : le 15 janvier 1966, le 29 juillet 1966, en juillet 1975, le 13 février 1976, le 31 décembre 1983, le 27 avril 1985, en mars 1986, le 22 avril 1990, le 17 novembre 1993.

16 Seychelles: le 5 juin 1977.

17 Tunisie : le 15 juillet 1957, le 7 novembre 1987, le 14 janvier 2011.

18 Ouganda : en février 1966, le 21 janvier 1971, le 11 avril 1979, le 12 mai 1980, le 27 juillet 1985, le 26 janvier 1986.

entièrement en œuvre les programmes conformes aux plans (Gouvernement du Nigéria, 2009). Néanmoins, ces instruments législatifs requerront des mesures d'application crédibles pour être efficaces.

Les discontinuités surviennent aussi lorsqu'un gouvernement souscrit à un programme du FMI exigeant des mesures qui peuvent ne pas être en harmonie avec les aspects de son plan national de développement. Les programmes d'ajustement structurel et les stratégies de réduction de la pauvreté imposés par le FMI et la Banque mondiale sont des exemples types de programmes de développement pilotés de l'extérieur qui réduisent l'espace national de l'élaboration des politiques et font obstacle à l'appropriation nationale. Toutefois, on ne peut pas ne pas lier de telles ingérences à l'action ou à l'inaction des décideurs africains. Des politiques nationales malencontreuses et une médiocre gestion des finances publiques ont souvent causé une instabilité macroéconomique qui poussait de tels pays dans les bras accueillants des institutions de Bretton Woods.

Des efforts tendant à mettre en adéquation les plans en cours d'exécution avec les nouvelles initiatives mondiales peuvent aussi être cause de discontinuités dans la mise en œuvre du plan et de détournement de l'attention du plan, en particulier du fait des capacités limitées des pays concernés. La mise en adéquation d'une myriade de programmes mondiaux de développement, tels que le Plan d'action d'Istanbul et les OMD, avec les programmes nationaux de développement a rendu encore plus complexe le processus de planification. En dépit de leur utilité, ces programmes mondiaux tendent à peser sur des capacités nationales de planification déjà insuffisantes, en particulier s'il s'agit de programmes adoptés

après l'élaboration d'un plan national. Dans de telles situations, les plans doivent être redéfinis pour les harmoniser avec le programme mondial. Certes, les partenaires internationaux de développement ont souvent investi des ressources techniques et financières pour aider les planificateurs à intégrer les programmes mondiaux dans les plans nationaux, mais de telles mesures peuvent être peu utilisées, leurs véritables coûts en termes de discontinuités dans la mise en œuvre des plans nationaux existants étant souvent perdus de vue.

4.2.2 Dysfonctionnements des dispositifs institutionnels

Outre les questions d'instabilité, la plupart des pays continuent d'être aux prises avec le problème de l'identification du lieu idéal d'installation au sein des institutions de l'organisme central de planification. Il n'est pas rare de voir le ministère de la planification être fusionné avec le ministère des finances et d'en être ensuite séparé quand le mariage tourne mal. Certains pays aussi placent l'organisme de planification auprès de l'échelon le plus élevé des autorités, dans le cabinet du Président ou du Premier Ministre. Les raisons du choix de l'emplacement varient.

Le choix de l'échelon le plus élevé des autorités pour l'emplacement de l'organisme central de planification est défendu au motif que cela assure un engagement au niveau le plus élevé du gouvernement. L'autre choix consistant à placer l'organisme de planification au sein du ministère des finances est souvent justifié au motif que cela renforce la coordination avec les instruments de la budgétisation et d'autres instruments de la politique économique tels que la fiscalité et l'allocation des crédits.

D'autre part, la mise sur pied des commissions autonomes de planification a été préconisée au motif que la fusion de la planification avec toute autre structure gouvernementale existante affaiblit le poids de la planification. Par exemple, les ministères des finances tendent à se préoccuper davantage des prescriptions leur imposant de remplir des obligations de financement à court terme, et à se soucier moins de préoccupations à moyen ou long terme en matière de planification du développement. Une autre école de pensée estime que le lieu d'installation de l'organisme central de planification ne prête pas à conséquence. Ce qui importe, selon cette école de pensée, c'est de savoir si l'organisme a accès à tous les ministères et organismes compétents agissant dans le domaine du développement. En effet, « ce sont les personnes concernées, et non le lieu d'installation au sein de l'administration des organismes de planification, qui sont déterminantes dans l'efficacité des organismes en question » (Waterston, 1965).

Les pays africains ont mis en œuvre un certain nombre des options recensées ci-dessus. Parmi les pays dans lesquels la fonction de planification est intégrée au ministère des finances ou à un autre des ministères clefs figurent notamment le Cabo Verde, l'Éthiopie et les Seychelles.

Après le renversement du Conseil administratif militaire provisoire de l'Éthiopie par le Gouvernement actuel en 1991, le nouveau Gouvernement a réorganisé les principaux organes publics qui s'occupaient de planification, comme le Ministère de la planification et du développement économique. En 2000, le Gouvernement éthiopien a fusionné le Ministère de la planification avec le Ministère des finances pour créer

l'actuel Ministère des finances et du développement économique.

Aux Seychelles, l'organisme central de planification a été initialement placé au sein du Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale, en raison de la forte dépendance du pays des ressources extérieures pour le financement de son développement. Toutefois, en 2012-2013, les fonctions de planification ont été transférées au Ministère des finances, une mesure qui, dit-on, aurait rationalisé et optimisé l'utilisation des maigres ressources humaines du pays, en évitant ainsi les doubles emplois.

À la différence de ce qui s'est passé aux Seychelles, la fusion de la planification avec les finances au Cabo Verde s'est heurtée à quelques difficultés. Avant 1992, la planification économique avait été fusionnée avec le Ministère de la coopération au développement pour une mise en adéquation des fonds des donateurs avec les priorités nationales. Toutefois, en 1992 le Gouvernement a séparé la planification du Ministère de la coopération au développement. La coopération a été fusionnée avec le Ministère des affaires étrangères, tandis que la planification était fusionnée avec le Ministère des finances. La séparation de la planification de la coopération a cependant effectivement rompu le lien entre la mobilisation des ressources et la planification du développement. Le résultat en a été de confier à des personnes dépourvues des connaissances nécessaires sur les priorités nationales la responsabilité de négocier avec les partenaires donateurs, ce qui rendait difficile la mise en adéquation des ressources des donateurs avec les priorités nationales. De surcroît, la fusion de la planification avec le Ministère des finances a affaibli la planification en termes tant de ressources que d'influence.

L'Ouganda est un exemple de cas où l'organisme central de planification se trouve placé sous la direction de l'échelon le plus élevé des autorités. Durant l'élaboration du plan national de développement, la responsabilité de la planification a été transférée du Ministère de la planification et du développement économique, qui avait jusque-là joué le rôle moteur dans l'élaboration en 1997 du premier plan d'action pour l'élimination de la pauvreté, à l'Autorité nationale de la planification, un organisme qui tient son mandat de la constitution et qui répond directement devant le Parlement et le Cabinet du Président. En outre, le président de l'Autorité nationale de la planification est un membre du cabinet sans pouvoir de vote. Le Cabinet du Premier Ministre est en charge au sein du Gouvernement de la coordination de la mise en œuvre du plan national de développement et est chargé du suivi et de l'évaluation des programmes.

Le Ghana, le Nigéria et l'Afrique du Sud disposent d'organismes centraux de planification autonomes placés hors des ministères clefs. Les membres de la Commission nationale sud-africaine de planification, créée par une loi adoptée par le Parlement, proviennent de toutes les couches de la société sud-africaine et ont été choisies sur la base de leurs compétences particulières. La Commission nationale de planification du développement du Ghana a mandat, en vertu des articles 86 et 87 de la constitution de 1992, d'exercer des fonctions de planification.

La Commission nationale de planification du Nigéria coordonne la formulation et la mise en œuvre des stratégies et plans nationaux de développement. Elle joue aussi un rôle moteur de coordination des plans sectoriels de l'ensemble des ministères, départements et organismes fédéraux. Elle répond devant le

Président, le Vice-Président et l'Assemblée nationale à travers un comité de suivi indépendant. Au sommet des organes politiques agissant dans le processus de développement se trouvent la présidence et l'Assemblée nationale. Toutefois, dans la pratique, les parlements ont joué un rôle limité dans la mise en œuvre effective des plans de développement.

Placer l'organisme central de planification au bon endroit revêt une importance cruciale pour une coordination effective de la mise en œuvre et du financement des plans nationaux de développement. Une coordination insuffisante peut entraîner l'inadéquation entre les ressources et les priorités nationales et empêcher l'intégration des priorités des ministères chargés de la mise en œuvre avec celles du développement national.

4.2.3 Inadéquation entre les ressources et les priorités du plan

Le budget est la passerelle qui, du point de vue opérationnel, établit un lien entre le plan de développement et les organismes chargés de la mise en œuvre. Les ministères clefs continueront à mettre en œuvre les programmes et les projets entrant dans les contraintes budgétaires existantes. Dans la mesure où le Ministère des finances contrôle le budget, c'est lui qui détermine en vérité la mesure dans laquelle le budget sera en adéquation avec le plan national de développement. Sans l'appui de l'échelon le plus élevé des autorités, l'organisme central de planification se trouve facilement éclipsé par le Ministère des finances. En pareils cas, les plans de développement n'existent que sur le papier.

En effet, l'inadéquation entre les ressources et le plan résulte de relations de pouvoir asymétrique entre

l'organisme central de planification et le Ministère des finances. La fusion des deux entités ne règle pas nécessairement ce problème, si la priorité est accordée aux finances dans l'entité qui résulte de la fusion.

Ce fut là l'expérience du Ghana avant 2003, lorsque les fonctions de la planification et des finances étaient exercées par la Commission nationale de planification du développement et par le Ministère des finances. Dans les premières étapes du processus de définition des dépenses à moyen terme, les plans stratégiques des ministères clefs étaient élaborés sous la direction du Ministère des finances, avec peu de lien avec la stratégie nationale conçue par la Commission nationale de planification du développement. Les activités financées des ministères clefs n'étaient par conséquent pas en adéquation avec les priorités du plan national de développement. Après une réunion tenue en avril 2002 entre le Ministère des finances, la Commission nationale de planification du développement et les ministères clefs, il était devenu évident que les rôles respectifs de la Commission de planification et du Ministère des finances dans le processus de planification devaient être clarifiés. Un des résultats de la réunion a été que la Commission de Planification a assumé un rôle plus actif dans la formation dispensée aux ministères clefs sur le contenu du plan national de développement. Néanmoins, la Commission de planification a un rôle limité dans le processus d'établissement du budget et participe peu aux consultations portant sur le cadre macroéconomique. Cela signifie que le cadre macroéconomique n'est pas nécessairement en adéquation avec le plan national de développement.

L'Ouganda a eu une expérience similaire après que le contrôle sur le processus de planification a été

transféré du Ministère des finances, de la planification et du développement économique à l'Autorité nationale de la planification. Dans la pratique, les priorités du plan national de développement étaient le résultat d'une consolidation des priorités des districts et des secteurs tirées de leurs plans stratégiques¹⁹ et formulées dans un document qui était considéré comme les documents-cadres de leur budget national. Les plans établis au niveau des secteurs et des districts devaient théoriquement découler du plan national de développement. Toutefois, lorsque le contrôle exercé par l'Autorité nationale de la planification sur le processus de planification est devenu plus important, les documents-cadres budgétaires n'ont pas nécessairement tenu compte des priorités du plan national de développement. Au contraire, les documents-cadres budgétaires des secteurs reposaient principalement sur les activités antérieures menées aux niveaux des secteurs et des districts, et étaient conçus sur la base de ressources attendues du Ministère des finances, de la planification et du développement économique. Le Ministère a aussi gardé le contrôle sur les cadres de dépenses à moyen terme avec une participation moindre de l'Autorité nationale de la planification durant les trois premières années de la mise en œuvre du plan national de développement. Les priorités des secteurs financées par le budget et le cadre de dépenses à moyen terme n'étaient donc pas en adéquation avec les priorités de l'Ouganda telles qu'énoncées dans le plan national de développement.

À la différence de ce qu'ont fait le Ghana et l'Ouganda, les Seychelles ont fusionné les finances avec la

¹⁹ Les plans stratégiques des secteurs ont souvent été désignés en tant que plans d'investissement des secteurs, qui définissaient les paramètres de financement pour les principales activités des secteurs requérant un financement.

planification pour réduire la rivalité entre institutions et améliorer la mise en adéquation des ressources avec les priorités nationales de développement. Durant la période 1976-1991, les fonctions de planification relevaient du Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale, afin que les ressources mobilisées à l'extérieur soient en adéquation avec les priorités nationales de développement. Toutefois, le fait que cette planification du développement n'avait pas fait l'objet d'une harmonisation avec le Ministère des finances suscitait des préoccupations. Durant cette période, le Ministère des finances a apporté peu d'appui au processus de planification économique et s'est souvent opposé au service de planification. Le résultat en a été de très faibles liens entre les plans de développement et le processus de budgétisation. En 2012-2013, la responsabilité de la planification du développement a été transférée du Ministère des affaires étrangères au Ministère des finances, au départ dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'investissement du secteur public de 2012 et, une année plus tard, en 2013, dans le cadre de la Stratégie nationale à moyen terme de développement. Le Ministère des affaires étrangères continue de jouer un rôle important dans les efforts tendant à ce que le Plan d'investissement du secteur public et la Stratégie nationale à moyen terme de développement soient en adéquation avec les cadres adoptés au niveau international, et pour la mobilisation d'un financement extérieur à des conditions de faveur pour financer le programme d'investissement.

4.2.3.1 La mise en adéquation par la sanctuarisation : une proposition rigide

Pour imposer la mise en adéquation des ressources avec les priorités de développement, les pays ont recouru à ce qui est connu sous le nom de sanctuarisation. Par

exemple, l'Ouganda a établi en 1997 le Fonds d'action pour la lutte contre la pauvreté, afin de garantir un niveau minimum d'affectation de ressources à des activités favorables aux pauvres identifiées dans la stratégie et dans le budget. Ces affectations de crédits budgétaires ont été sanctuarisées et protégées contre toute coupe budgétaire dans un exercice financier donné. Les donateurs ont apporté leur appui au Fonds d'action pour la lutte contre la pauvreté parce que celui-ci protégeait leurs priorités de développement, qu'il était en harmonie avec leurs programmes mondiaux de développement et qu'il était aussi en harmonie avec les stratégies de réduction de la pauvreté. Dans une très large mesure, le Fonds d'action pour la lutte contre la pauvreté est parvenu à réorienter le budget vers le programme de lutte contre la pauvreté. Toutefois, il a créé des rigidités dans le processus de budgétisation et a aussi privé de fonds des projets importants durant les périodes de déficits de financement.

4.2.3.2 Mettre en adéquation les capitaux avec les dépenses récurrentes

La mise en œuvre du plan peut être entravée lorsque les incidences des coûts récurrents des dépenses d'équipement ne sont pas prises en compte au moment du processus de budgétisation. Par exemple, dans le cadre de la politique du Gouvernement seychellois tendant à rendre les soins de santé primaires universellement accessibles à tous les résidents, le Ministère de la santé a construit un centre de santé dans chaque district, mais s'est rendu compte par la suite qu'il ne disposait pas de crédits dans son budget en cours pour doter les centres de suffisamment de personnel et d'équipements. En général, l'instrument du cadre de dépenses à moyen terme est utilisé pour remédier à cette difficulté, en faisant en sorte que le cadre macroéconomique donne une estimation de

l'enveloppe totale des ressources, y compris tant les capitaux que les coûts récurrents requis pour financer les priorités des secteurs. Néanmoins, le cadre de dépenses à moyen terme n'est bon que si les données sur lesquelles reposent les estimations sont de qualité. Si les données sont de quelque manière que ce soit inexactes ou incomplètes, la capacité de produire des estimations solides se trouve limitée, ce qui aboutit à des projections non réalistes.

Le renforcement des capacités d'utilisation de l'instrument du cadre de dépenses à moyen terme est donc crucial, si les pays veulent optimiser les bénéfices. L'expérience du Ghana révèle que l'inadéquation entre le cadre de dépenses à moyen terme et le plan national de développement peut résulter de l'incapacité des ministères clefs à maîtriser la complexité du processus. Après l'adoption du plan en 1998, les ministères clefs ont rencontré des difficultés techniques pour traduire leurs priorités dans la forme requise par le cadre de dépenses à moyen terme.

4.2.4 Capacités limitées pour l'utilisation des outils de planification

Les cadres de dépenses à moyen terme²⁰ constituent un outil de choix pour mettre en adéquation les ressources avec les plans nationaux de développement. Parmi les conditions préalables nécessaires pour la mise en adéquation, on peut citer la traduction du vaste cadre stratégique du plan en programmes et projets concrets, applicables et dont les coûts sont chiffrés. L'identification de programmes et de projets concrets aux fins du financement requiert que de tels

cadres soient traduits en plans d'action. Le niveau des détails du plan d'action et la précision de l'exercice d'établissement des coûts constituent par conséquent des déterminants importants de la mise en adéquation.

Pour la mise en œuvre de leurs plans, la plupart des gouvernements chargent des groupes de travail particuliers de secteurs d'identifier des projets et programmes phares dans leurs secteurs, qui soient en harmonie avec l'orientation générale du plan national de développement. Les initiatives identifiées sont ensuite regroupées en des plans d'action prioritaires, qui sont parfois complétés par des plans d'investissement des secteurs, des plans de développement des districts, des plans de travail des sous-comités, des districts et des secteurs.

Avant l'adoption des cadres de dépenses à moyen terme, la nomenclature budgétaire reflétaient les types de dépenses, par exemple les voyages, sans indication de l'objet de telles dépenses, par exemple la fourniture des services de vulgarisation agricole. En établissant un lien entre les dépenses et les résultats, dans un cadre logique, les cadres de dépenses à moyen terme cherchent à mettre en adéquation l'affectation des ressources avec les priorités nationales de développement (Armah, 2008b). Dans la plupart des cas, le Ministère des finances établit un cadre de dépenses de 3 à 5 ans, en fonction de la durée du plan, qui donne une idée des ressources totales requises pour financer les plans de développement, en tenant compte des projections de croissance et des flux de ressources escomptés. Le cadre de dépenses à moyen terme est souvent établi sur une base à horizon mobile annuelle, ce qui signifie que les activités inachevées sont prises en compte dans les budgets des années suivantes. La mise en œuvre des

²⁰ Le cadre de dépenses à moyen terme est un instrument pluriannuel de budgétisation qui établit un lien entre les ressources et les résultats et les activités y relatives.

cadres de dépenses à moyen terme ne sont toutefois pas sans difficultés propres.

4.2.4.1 La surestimation systémique de l'enveloppe budgétaire met à mal la crédibilité des cadres de dépenses à moyen terme

La mise en adéquation des ressources avec les priorités nationales de développement au moyen de cadres de dépenses à moyen terme s'est avérée difficile dans la pratique, du fait que les projections de recettes et de dépenses des cadres sont souvent en contradiction avec la réalité en raison des capacités limitées en matière de projections, et aussi en raison de chocs imprévus. En général, le cadre de dépenses à moyen terme tend à surestimer les recettes escomptées, ce qui entraîne des crédits budgétaires inférieures à ceux escomptés pour les programmes et activités prioritaires. Bien qu'il ne s'agisse pas là d'un phénomène inhabituel, la surestimation systémique laisse entrevoir des déficits de capacité et sape aussi la confiance dans le cadre de dépenses à moyen terme en tant qu'outil crédible de planification du développement.

Jusqu'à récemment, les projections de recettes au Nigéria étaient fondées sur des estimations subjectives en raison de l'inadéquation des données qualitatives et quantitatives, ou même en raison d'une absence totale de données pertinentes. Ces dernières années, toutefois, il y a eu des améliorations dans les cadres et les méthodes, comme en témoigne l'utilisation des modèles macroéconomiques, du modèle de Harrod Domer, du modèle macro-économique standard de la Banque mondiale et des techniques de programmation financière (pour les agrégats monétaires) (Obadan, 2003). Les projections macroéconomiques figurant dans la Nouvelle vision 20:2020 (2009-2020) et aussi dans le Premier plan national de mise en œuvre

2010-2013 du Nigéria ont été tirées de modèles macroéconométriques. Néanmoins, l'inadéquation des données a persisté, avec la qualité des projections continuant à susciter des préoccupations.

Il est par conséquent important pour les responsables de l'élaboration des politiques de renforcer leurs capacités dans le domaine des projections budgétaires, afin de pouvoir établir des estimations plus réalistes de l'enveloppe des ressources. Compte tenu de la nature des incertitudes économiques, les autorités devraient fournir des estimations multiples fondées sur trois scénarios au moins : statu quo ; meilleure situation ; pire situation. Cela permettrait de tempérer les attentes et de contribuer à l'intégrité et à la crédibilité du processus des cadres de dépenses à moyen terme.

La crise de confiance dans les estimations relatives aux ressources des cadres de dépenses à moyen terme naît de l'absence d'un mécanisme non politisé efficace, qui permette de procéder à l'établissement d'un ordre de priorité en périodes de difficultés budgétaires. La réponse type à l'insuffisance des ressources consiste pour les ministères clefs d'établir un ordre de priorité dans leurs activités en tenant compte des plans nationaux de développement. Toutefois, pour des raisons qui vont de la faiblesse des capacités aux exigences politiques, l'établissement d'un ordre de priorité n'est souvent pas en harmonie avec les aspirations formulées dans le plan national de développement.

4.2.5 Financement des plans nationaux de développement

En dehors des difficultés liées à la mise en adéquation des ressources avec les priorités, la mise en œuvre des

plans de développement a été entravée en Afrique par des difficultés financières qui datent de la période d'avant l'indépendance. Par exemple, le plan décennal Guggisberg a pâti de difficultés financières lors de sa mise en œuvre, en raison de l'incapacité de tirer des recettes suffisantes des exportations du fait de la chute des prix des exportations dans les années 30 et de la hausse des prix des facteurs de production. Pour faire face à ces difficultés, la plupart des pays ont de plus en plus compté sur les ressources des donateurs. Si les pays riches en ressources, comme le Nigéria, ont fait preuve de plus d'efficacité dans le financement de leurs plans de développement à partir de sources intérieures (voir tableau 4), même ces pays ont rencontré des difficultés de financement en raison de l'instabilité des prix des produits de base.

financement et parce qu'il peut influencer ou altérer les priorités de développement.

L'expérience du Nigéria n'est qu'un des nombreux exemples de l'imprévisibilité de l'aide. Durant la période 2000-2010, les donateurs s'étaient engagés à accorder au pays une aide extérieure d'un montant total de 6 277 milliards de dollars. Toutefois, 50 % seulement (3 245 milliards de dollars) de ce montant a été effectivement décaissé.

L'expérience des Seychelles révèle que la dépendance totale des donateurs peut avoir un coût élevé si les subventions ne sont pas pesées de façon appropriée au regard de leurs coûts potentiels. Cela a été en particulier le cas avec les donateurs bilatéraux, vu que

Tableau 4 : Nigéria: Proportion du plan financée par le gouvernement à partir de sources intérieures

Plan	Période couverte par le plan	Estimation du total des capitaux (en millions de dollars)	Total du financement par des ressources intérieures (en millions de dollars)	Pourcentage du financement par des ressources intérieures (en pourcentage)
Premier PND	1962-1968	1 830,9	915	49,98
Deuxième PND	1970-1974	1 736,5	1 417,9	81,65
Troisième PND	1975-1980	55 805,5	55 508	99,47
Quatrième PND	1981-1985	115 573,8	105 737,7	91,49

Note: PND : Plan national de développement.

Source: Divers documents et rapports d'étape relatifs aux plans.

4.2.5.1 Dépendance excessive du financement des donateurs

La plupart des pays africains dépendent fortement de l'aide publique au développement pour le financement de leurs plans de développement. Toutefois, la dépendance excessive du financement à des conditions de faveur a été source de difficultés dans la mise en œuvre des plans de développement en Afrique, en raison de l'imprévisibilité de ce

leur aide était bien souvent liée à des achats de biens ou services dans leur pays.

Du fait que les donateurs, notamment la Banque mondiale et la BAD, participaient de manière importante au financement des plans quinquennaux de développement des Seychelles, ils devaient être consultés au moins sur le niveau de mise en œuvre des projets. Dans certains cas, en particulier

pour les projets importants d'infrastructures, ces institutions ont insisté sur la nécessité de mener de nombreuses études de faisabilité avant d'approuver un financement, souvent à la grande insatisfaction des autorités seychelloises. Cela explique probablement la raison pour laquelle il n'y a plus jamais eu de nouveaux projets de barrage depuis l'indépendance. Le Président France Albert René a une fois résumé de façon humoristique son exaspération à cet égard : « [Si] nous avons mis tout l'argent dépensé en études dans le projet d'adduction d'eau lui-même plutôt que dans toutes ces études, de l'eau serait en train de couler dans les tuyaux d'eau plutôt que d'avoir le projet d'adduction d'eau toujours dans les tuyaux ».

4.2.5.2 Altération des priorités nationales

Les fonds des donateurs peuvent aussi altérer les priorités nationales, en particulier lorsque les institutions de planification et les institutions financières sont faibles. Les expériences du Ghana et des Seychelles en constituent une illustration. Au Ghana, la mise en œuvre des trois dernières stratégies à moyen terme étaient fondées au départ sur les ressources provenant du programme en faveur des pays pauvres très endettés ainsi que sur l'appui général du système multidonateurs de soutien budgétaire. Une telle dépendance a rendu le pays vulnérable à la volatilité de l'aide. En outre, les conditions liées à de telles ressources ont clairement rendu difficile la mise en œuvre des plans.

À l'exception du Plan 1990-2000 de gestion de l'environnement, les plans quinquennaux du Ghana ont été décrits comme une liste ambitieuse de projets soumettant aux donateurs un menu à la carte pour y faire leur choix. Les plans n'étaient donc pas du tout hiérarchisés, la mise en œuvre étant dans une large

mesure dictée par les préférences des donateurs. Dans de nombreux cas, ceux-ci choisissaient de financer des projets qui n'étaient pas nécessairement en bonne place sur la liste des priorités nationales. En 2013, le Gouvernement seychellois a reçu en don huit turbines éoliennes qui ont depuis lors été connectées au réseau national. Si un parc éolien constitue une source importante d'énergie renouvelable, permettant ainsi de réduire la dépendance du combustible importé pour la production d'électricité, les Seychelles avaient dû consacrer de précieuses terres rendues propres à la culture dans la zone du port à l'accueil d'un parc éolien. Vu la rareté des terres, on peut affirmer que le coût d'opportunité des terres consacrées au projet par rapport aux usages différents qui pouvaient en être faits, de même que les effets négatifs sur l'environnement, pourraient largement contrebalancer l'économie d'énergie résultant du projet de parc éolien.

De même, la séparation en 1992 du Ministère de la planification du Cabo Verde du Ministère de la coopération a réduit la capacité du Gouvernement de mettre en adéquation le financement des donateurs avec les priorités nationales, les représentants du Ministère de la planification n'étant plus associés à la mobilisation des ressources.

En dépit des difficultés, il est possible pour un pays de s'organiser et d'agir avec ses partenaires donateurs d'une manière qui permette au pays d'innover comme suit : en concevant un solide plan de développement avec un ensemble clair de priorités ; en assignant aux donateurs des secteurs de développement particuliers ; enfin, en démontrant un engagement ferme en faveur de la mise en œuvre du plan.

4.2.5.3 Mobilisation d'autres ressources

Les possibilités de mobilisation de ressources provenant de sources autres que l'aide extérieure au développement sont grandes. L'Afrique tire plus de 520 milliards de dollars par an de la fiscalité intérieure ; elle tire des ressources minérales et des combustibles minéraux des recettes s'élevant à 168 milliards de dollars par an ; enfin, elle dispose de plus de 400 milliards de dollars en réserves internationales conservées dans ses banques centrales et de réserves (Union africaine et CEA, 2013). Les sources potentielles de mobilisation de ressources intérieures en Afrique abondent en liquidités et constituent des sources importantes source de fonds. La titrisation des envois de fonds de la diaspora, par exemple en émettant des obligations destinées à la diaspora, peut aussi permettre de faire en sorte que de telles ressources soient canalisées vers des objectifs de développement. Des fonds souverains constituent aussi un mécanisme de plus en plus populaire pour la mobilisation des ressources. Le nombre de pays qui mobilisent des ressources en émettant des Eurobonds et au moyen de prêts consortiaux a plus que triplé, en passant d'un petit nombre de cinq en 2007 à 15 en 2014.

La lutte contre les flux financiers illicites, dont le coût pour le continent a été estimé à quelque 854 milliard de dollars pour la période 1970-2008, permettra de disposer de ressources si nécessaires pour la mise en œuvre des plans de développement en Afrique.

4.2.6 L'expérience asiatique

Les pays asiatiques ont en général eu plus de réussite en matière de gestion des discontinuités dans la mise en œuvre des plans de développement. S'agissant des changements anticonstitutionnels de régime,

les quatre dernières décennies ont été relativement calmes dans ces pays. En outre, si ces pays ont souscrit à des programmes mondiaux de développement, les programmes en question n'allaient pas au-delà de l'objectif de la transformation structurelle des économies de ces pays qui leur était assigné. Une raison probable de cette réalité réside dans le fait que les nations nées après la colonisation ont aussi été moins dépendantes de l'aide et par conséquent ont été moins vulnérables à l'influence internationale. Comparativement aux pays africains, les pays asiatiques ont connu de plus longues périodes de planification sans discontinuités. Par exemple, la Malaisie a mis en œuvre neuf plans quinquennaux depuis 1957, et est en train de mettre en œuvre son dixième plan, tandis que l'Inde et la Chine ont mis en œuvre leurs douzièmes plans respectivement en 1951 et en 1953.

4.3 Mise en œuvre centralisée contre mise en œuvre décentralisée

La mise en œuvre des plans nationaux de développement intervient à la fois aux niveaux national et infranational. Dans certains pays, la mise en œuvre au niveau infranational est entreprise par des juridictions infranationales grâce à un système de gouvernance décentralisée. Dans des systèmes plus centralisés de mise en œuvre, les juridictions infranationales jouent un rôle plus limité dans la conception et la mise en œuvre des plans nationaux de développement.

La mise en œuvre décentralisée de plans de développement a été préconisée au motif qu'elle crée un sentiment d'appropriation et d'attachement à la reddition des comptes au sein de la population,

en favorisant la participation populaire au processus de prise de décisions, comme elle rapproche au plus près les institutions responsables de la prestation de services de la population et les poussent à rendre compte à celle-ci, ce qui, à son tour, favorise la gouvernance réceptive au niveau local (Asante et Ayee, 2008).

Conformément à cette vue, depuis l'indépendance, un changement d'orientation était progressivement intervenu, de la méthode centralisée vers une méthode plus décentralisée de conception et de mise en œuvre des plans de développement. Le Cabo Verde et l'Éthiopie sont de bons exemples de pays dans lesquels la mise en œuvre a été fortement centralisée durant les premières étapes de la planification du développement, mais qui ont par la suite adopté une méthode plus décentralisée. Ces dernières années, les gouvernements ont commencé à laisser un espace de plus en plus étendu aux municipalités et autres entités décentralisées ainsi qu'au secteur privé et à la société civile.

Le Nigéria, en revanche, est un bon exemple d'un pays ayant une longue tradition de planification décentralisée, où les ministères, les départements et les organismes assument des fonctions essentielles pour la mise en œuvre des plans dans un contexte fédéral. Dans le cas du Ghana, la situation a évolué et est passée d'une situation où les rôles dans la mise en œuvre sont rarement précis à une situation avec des processus explicites de budgétisation et de répartition des responsabilités liées à la mise en œuvre.

L'expérience récente de l'Éthiopie en matière de décentralisation de la prise de décisions gouvernementales et de prestation de services est

riche en enseignements et en indications. Il existe actuellement une solide coordination des politiques et de la planification publiques à différents niveaux. Cela est fait au moyen de plans quinquennaux de développement que chaque région et par la suite chaque « *woreda* » (district) établit sur la base des éléments du plan quinquennal national. Les juridictions infranationales aussi participent à la formulation des politiques au niveau fédéral, ce qui prépare le terrain à une élaboration des politiques et à une prise de décisions sans heurt à travers les différents échelons du Gouvernement. Néanmoins, il existe encore un solide contrôle central sur ces processus. Le Gouvernement a commencé à mettre en œuvre sa politique de décentralisation dans les années 90 avec le transfert de pouvoirs du niveau fédéral au niveau régional. Cela a été suivi par la décentralisation en cours de la prestation de services – d'abord au niveau du *woreda* (district), puis du *kebele* (village). Les conseils de *kebele* ont été renforcés, les dirigeants de *kebele* agissant en tant qu'interlocuteurs pour la prestation de services et le traitement des plaintes. La plupart des observateurs conviennent que ces niveaux décentralisés ont été déterminants dans l'amélioration notable de l'accès aux services et du contact avec les organes de prise de décisions. En outre, une attention considérable a été accordée à la réforme du système fiscal local, dont le résultat a été une amélioration majeure dans la collecte des recettes fiscales locales. De nombreux systèmes et capacités décentralisés du même genre ont aussi été installés dans les zones urbaines.

La méthode de planification du développement de la Chine laisse une marge de manœuvre importante aux juridictions infranationales. La mise en œuvre des plans de développement relève souvent de la responsabilité

de la province, de la municipalité, du canton et du village, en fonction de la difficulté particulière à surmonter. Par exemple, le Gouvernement national définit les priorités dans le domaine de l'éducation et fournit un examen d'admission standard aux universités, mais permet beaucoup de souplesse au niveau infranational dans l'élaboration des programmes d'enseignement, le financement des outils pédagogiques et d'autres facteurs se rapportant à la mise en œuvre. Les efforts de la Chine tendant à renforcer la décentralisation sont bien illustrés par un programme novateur qui encourage chaque village à se spécialiser dans des produits pour lesquels ils disposent d'un avantage comparatif. De cette manière, le Gouvernement joue au niveau national le rôle général d'orientation du processus de développement, laissant la mise en œuvre à des entités plus décentralisées.

L'expérience réussie de la Chine montre que les plans de développement peuvent réussir s'ils sont enracinés dans les traditions, la culture et les valeurs de la société dans laquelle ils sont mis en œuvre. D'où la nécessité que les plans de développement fournissent uniquement les grandes orientations indiquant les voies de développement du pays, et laissent aux niveaux inférieurs (régions, districts, villages) le soin de concevoir leur propre plan détaillé. Les plans qui ne bénéficient pas d'un appui et d'une appropriation au niveau local ne seront probablement pas exécutés. L'appui au niveau local peut renforcer l'appropriation du plan à ce niveau, tout en promouvant l'appropriation aux niveaux régional et national. De cette manière, le même plan ou la même vision continue de bénéficier du soutien de la population, même dans le cas d'un changement de gouvernement (que ce soit par des moyens démocratiques, par un coup d'État militaire ou par tout autre moyen). L'expérience éthiopienne

laisse voir que la décentralisation peut renforcer la qualité de la prestation de services et peut même améliorer la levée de l'impôt.

4.4 Conclusions

Il est peu probable que même les plans de développement les mieux conçus puissent réussir en l'absence d'un environnement national et extérieur propice, sans capacités et ressources institutionnelles pour la mise en œuvre du plan. Les problèmes rencontrés par les pays africains dans la mise en œuvre de leurs plans de développement varient d'un pays à l'autre et selon l'époque. Toutefois, les facteurs suivants ont joué un rôle crucial dans les difficultés auxquelles s'est heurtée la planification en Afrique : des discontinuités dans la mise en œuvre du plan et un détournement de l'attention du plan ; des dysfonctionnements des dispositifs institutionnels ; de faibles capacités institutionnelles ; la faiblesse des liens entre le budget et les priorités du plan ; la dépendance excessive des ressources extérieures ; enfin, la faiblesse des liens entre la planification nationale et infranationale, d'une part, et les processus de mise en œuvre, d'autre part.

La mise en œuvre des plans de développement en Afrique a été entravée par les discontinuités dans la mise en œuvre du plan et le détournement de l'attention du plan dus aux conflits, aux changements constitutionnels et anticonstitutionnels de régime et à la pléthore de programmes et de conditions imposés de l'extérieur, qui ont de manière invariable fermé ou réduit l'espace de l'élaboration des politiques. Des changements non démocratiques de régime ont été provoqués par les conflits et les coups d'État. Par exemple, six des 10 pays africains examinés dans le présent document ont connu de nombreux coups

d'État militaires : l'Éthiopie, quatre entre 1910 et 1991, le Ghana, six coups d'État entre 1966 et 1983, le Nigéria, neuf coups d'État entre 1962 et 1985, les Seychelles, un coup d'État, la Tunisie, trois coups d'État, et l'Ouganda six coups d'État.

Les dispositifs institutionnels pour la planification du développement en Afrique ont généralement été des plans pâissant de dysfonctionnements, qui avaient pour résultat un manque de coordination entre les organismes centraux de développement, le Ministère des finances et les ministères clefs, et une inadéquation entre les crédits budgétaires et les priorités nationales. Une solide coordination entre l'organisme central de planification et le Ministère des finances constitue une condition préalable indispensable pour la mise en adéquation des ressources financières avec les priorités nationales de développement. Les relations de pouvoir asymétriques entre les organismes centraux de planification et le Ministère des finances ont toutefois privé les premiers d'efficacité dans l'exécution de leurs tâches de coordination du processus de planification et de celle de veiller à ce que les programmes et projets des organismes de mise en œuvre soient en adéquation avec les priorités du plan national de développement.

Les expériences des pays africains laissent voir qu'il n'existe pas de solution unique quant au lieu d'installation de l'organe central de planification. Ce qui est clair, c'est que si le Ministre des finances reste le « superministère », la planification restera subordonnée aux finances. Ce qui est requis, c'est un mécanisme crédible qui accorde aux deux entités un même statut en termes de pouvoir. Cela peut être fait soit par un appui de l'échelon le plus élevé des autorités, comme

c'est le cas en Malaisie, soit en confiant à l'organisme central de planification le contrôle du budget national. Cette option exigera une solide coordination, afin que les incidences des coûts récurrents de l'ensemble des dépenses du budget d'équipement soient prises en compte.

De faibles capacités d'utilisation des outils de planification ont aussi été cause d'échecs dans la mise en œuvre. En dépit de la popularité des cadres de dépenses à moyen terme en tant qu'outils de mise en adéquation des ressources financières avec les priorités de planification, la surestimation systémique des ressources budgétaires et les difficultés que pose la hiérarchisation des programmes de développement ont compromis l'utilité de tels outils. De même, la dépendance excessive des ressources des donateurs a rendu les plans de développement vulnérables à la volatilité de l'aide, ce qui empêche l'appropriation en exposant les pays à l'ingérence des donateurs dans la détermination des priorités de développement.

Une planification efficace requiert la coopération entre les institutions et acteurs nationaux et infranationaux dans le processus de mise en œuvre. La participation infranationale non seulement favorise la planification sans exclus, mais facilite aussi la continuité du processus de planification. La mise en œuvre des plans de développement en Afrique a toutefois pâti de la difficulté de créer des synergies entre systèmes nationaux et infranationaux. Certes, il y a eu un changement d'orientation vers des méthodes plus décentralisées de mise en œuvre, mais les institutions nationales et infranationales ne sont souvent pas en harmonie avec les programmes de développement.

Chapitre 5 : Suivi de la performance

5.1 Introduction

Un suivi et une évaluation efficaces facilitent le repérage précoce des problèmes de mise en œuvre, tout en facilitant aussi la prise de mesures correctives et en permettant la poursuite de la mise en œuvre. Le suivi consiste en un examen continu ou périodique de la mise en œuvre du plan et du projet/programme, dans le but d'évaluer les progrès accomplis, de repérer les difficultés et les domaines où se posent des problèmes, et de recommander des mesures correctives. D'autre part, l'évaluation permet d'évaluer dans quelle mesure les objectifs du projet sont en train d'être réalisés ou le seront, en termes de résultats, de produits et des effets. Ce qui jette les bases d'améliorations futures.

5.2 Faibles systèmes de suivi et d'évaluation

Dans la plupart des pays africains, initialement, le processus de planification ne comprenait pas de système formel de suivi et d'évaluation. Le Cameroun,

par exemple, n'avait pas de méthode effective de suivi et d'évaluation avant 2006, lorsque le document de stratégie de réduction de la pauvreté était mis en œuvre. Le Cabo Verde aussi n'avait pas de système formel de suivi et d'évaluation avant 1991, même si un mécanisme de soumission de rapports sur les projets financés par les donateurs était en place. De même, les plans de développement du Ghana de la période 1960-1980 étaient dépourvus d'un programme général de suivi et d'évaluation pour le suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre. Les activités de suivi et d'évaluation menées à l'époque des programmes de relance économique et d'ajustement structurel du milieu des années 80 aux années 90 étaient dans une large mesure restreintes au suivi des objectifs d'étape et des conditions des institutions de Bretton Woods. Ce n'est que lorsque le Ghana a adopté sa stratégie de réduction de la pauvreté en 2002 que le suivi et l'évaluation des plans de développement a gagné en importance. Les facteurs contribuant à la faiblesse des systèmes de suivi et d'évaluation sont examinés ci-dessous.

5.3 Les systèmes de suivi et d'évaluation en tant que mécanismes de reddition des comptes aux donateurs

En dépit d'améliorations significatives, les systèmes de suivi et d'évaluation se trouvent encore en Afrique à l'état embryonnaire et ont souvent servi de mécanismes de reddition des comptes aux donateurs, l'exigence de systèmes de suivi et d'évaluation émanant généralement de ces derniers. Aux Seychelles, la majeure partie du suivi et de l'évaluation a porté sur les investissements financés par les donateurs, parce que cela était requis par les termes et conditions du financement. Même si ce suivi et cette évaluation étaient utiles, ils n'étaient pas suffisamment exhaustifs pour aider à l'élaboration de politiques dans le cadre des plans successifs.

On note en particulier que, comme dans le cas de la plupart des pays africains, les stratégies de réduction de la pauvreté du Ghana ont été largement conçues en tant que condition de l'allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés. Le processus de suivi et d'évaluation du Ghana et les rapports annuels sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté répondaient plus aux exigences des donateurs qu'à des besoins de la politique nationale. Le contexte dans lequel de tels systèmes ont été conçus a effectivement créé une culture de la reddition des comptes orientée vers l'extérieur et les donateurs, ce qui compromettrait l'appropriation. Plus important cependant : ce phénomène a affaibli la demande intérieure de suivi et d'évaluation.

Les exigences multiples en matière de soumission de rapports à différents donateurs ont aussi pesé sur les maigres ressources humaines des gouvernements africains chargées du suivi et de l'évaluation, ce qui s'ajoutait à l'insatisfaction et au peu d'appréciation suscités par le suivi et l'évaluation de façon générale.

5.4 Fragmentation des systèmes de suivi et d'évaluation

L'absence de solides systèmes centraux de suivi et d'évaluation a créé un vide qui a été comblé par une pléthore d'entités de suivi et d'évaluation non coordonnées. La plupart des pays africains comptent en conséquence une multitude d'organismes de suivi opérant à différents échelons du gouvernement avec peu de coordination centrale. Ce phénomène crée des doubles emplois et une confusion dans l'action des gouvernements africains se rapportant à leurs stratégies nationales de développement.

L'un des objectifs de la Vision 20:2020 du Nigéria est l'amélioration de la coordination du suivi et de l'évaluation. La prolifération des institutions et organismes publics de suivi, en particulier au niveau fédéral, a souvent eu pour résultat un chevauchement des fonctions, des conflits et des rivalités entre organismes. Non seulement ceux-ci s'occupent de suivi sans disposer de ressources financières suffisantes à cet effet, mais ils sont aussi sous-utilisés. Les difficultés étaient même plus grandes au niveau des États, où la coordination était plus faible, voire inexistante.

L'Ouganda a rencontré des difficultés de même nature, en particulier à l'époque de la mise en œuvre du plan d'action pour l'élimination de la pauvreté. Une multitude d'organismes de suivi et d'évaluation ont été créés pour suivre la performance des subventions conditionnelles et des projets des donateurs, ce qui avait pour résultat un gaspillage dû aux doubles emplois. La fragmentation du suivi et de l'évaluation en Ouganda s'est aussi manifestée dans la faible coordination dans le pays des systèmes à multiples niveaux d'informations pour la gestion. La plupart de ces systèmes opéraient isolément des autres et n'étaient intégrés ni au niveau des collectivités locales ni au niveau national. Par exemple, les systèmes d'informations sur la gestion de la santé et sur la gestion de l'éducation n'étaient pas liés au système national de statistique du Bureau ougandais de statistique.

L'expérience des Seychelles révèle le besoin de systèmes généraux de suivi et d'évaluation et d'une analyse des incidences financières des systèmes de suivi et d'évaluation portant sur un champ restreint. Jusqu'en 2012, le suivi et l'évaluation ne mettaient l'accent que sur les activités du Gouvernement central. Les entreprises publiques étaient à tous égards et à toutes fins autorisées à assurer individuellement le suivi et l'évaluation de leurs projets d'investissement, sans avoir à rendre compte au Gouvernement central. Cette absence de supervision a abouti, aussi bien pour la compagnie aérienne nationale publique (Air Seychelles) que pour la compagnie publique de distribution des produits pétroliers, à de graves difficultés financières en 2012, ce qui a amené le Gouvernement à les renflouer. Pour éviter que pareille situation ne se reproduise, en 2012, le Gouvernement

a créé un nouveau service chargé de la supervision des entreprises publiques. En outre, à partir de 2014, les comptes publics ont été regroupés pour prendre en compte les activités des entreprises publiques. En dépit de ces améliorations, les besoins budgétaires des entreprises publiques ne sont toujours pas encore intégrés dans le secteur public, ce qui rend difficile la présentation d'une vue d'ensemble des besoins de développement de la nation.

L'expérience des Seychelles met en évidence l'importance de la transparence budgétaire. À cet égard, l'Ouganda a d'importants enseignements à partager. Dans le cadre des réformes et des initiatives en cours visant à améliorer la transparence et la reddition des comptes en matière de dépenses publiques, le Gouvernement ougandais a, à travers le Ministère des finances, de la planification et du développement économique, lancé un nouveau site Internet pour l'accès à l'information sur le budget. Le site Internet ougandais sur les informations relatives au budget fournit à tous les Ougandais des informations détaillées sur la manière dont l'argent public est dépensé pour la prestation de services dans l'ensemble de la nation. Cette initiative s'est appuyée sur des réformes antérieures qui avaient déjà fait de l'Ouganda un pionnier dans le domaine de la transparence budgétaire en Afrique. L'Open Budget Index (l'Indice de transparence budgétaire) 2013 – une mesure mondiale de la transparence budgétaire – a classé l'Ouganda au dix-huitième rang dans le monde, au premier rang en Afrique de l'Est et au deuxième rang dans l'ensemble de l'Afrique (derrière l'Afrique du Sud). L'Ouganda se trouve aussi devant de nombreux pays développés, dont l'Espagne, dans ce classement (Ministère des finances, de la planification et du développement économique de l'Ouganda, 2014).

L'expérience de l'Afrique du Sud montre les difficultés liées à la performance du suivi en l'absence d'une stratégie nationale de développement ou d'un système central de suivi. Au départ, les cadres de dépenses à moyen terme (1998, 2001 et 2004) et le premier cadre stratégique à moyen terme (2004-2009) ont été mis en œuvre sans plan national stratégique et sans cadre de suivi à l'échelle de l'ensemble du Gouvernement. Les seuls objectifs nationaux qui ont pu faire l'objet d'un suivi étaient ceux contenus dans les OMD et dans les discours annuels à la nation du Président. Le suivi et l'évaluation aux niveaux national et infranational, dans les provinces et les municipalités, ont de façon invariable été laissés à l'initiative de chaque département, province, municipalité, et des autres entités publiques du pays.

5.5 Des liens faibles entre les systèmes de suivi et d'évaluation nationaux et infranationaux

Les systèmes de suivi et d'évaluation doivent évaluer la performance, non seulement au niveau national, mais aussi aux niveaux infranational et sectoriel. La situation est même plus complexe dans les systèmes fédéraux, où le suivi et l'évaluation sont entrepris aux niveaux à la fois fédéral et des États, chaque niveau ayant sa constellation d'institutions de suivi. Veiller à ce que les informations relatives au suivi et à l'évaluation émanant de tous les niveaux soient coordonnées et regroupées dans un rapport cohérent requiert un mécanisme central de coordination. Au niveau national, la coordination suppose une synthèse des activités de suivi et d'évaluation des ministères clefs et des autres entités s'occupant de suivi et d'évaluation. Au niveau infranational, la coordination peut être plus complexe. Souvent, les juridictions infranationales

élaborent leurs propres plans stratégiques. Dans l'idéal, ces plans devraient être conçus et suivis en coordination avec les ministères clefs décentralisés. Dans la pratique, les juridictions infranationales assurent le suivi de leurs plans de développement, tandis que les ministères clefs décentralisés assurent le suivi des programmes sectoriels mis en œuvre au niveau local. Or, cette pratique contribue réellement à la fragmentation du processus de suivi.

Pour surmonter cette difficulté, le Ghana a mis en place des services de coordination de la planification au niveau du district pour la coordination du suivi assuré des ministères clefs décentralisés et des plans de développement du niveau du district. Toutefois, ces services de coordination sont dépourvus de la capacité d'exercer leurs fonctions. En outre, du fait que les ministères de tutelle avaient une structure verticale de soumission de rapports exigeant d'eux de faire rapport aux sièges, ils étaient peu incités à coopérer avec les services de coordination. Par exemple, bien que le Ministère de la santé fasse directement rapport aux bureaux régionaux, les rapports sont aussi soumis aux districts ou municipalités qui contribuent au financement du projet (Armah, 2008).

Des difficultés de même ordre apparaissent clairement dans d'autres pays africains. Au Nigéria, dans la plupart des États, un ministère en charge de la planification est statutairement responsable du suivi des programmes et projets du gouvernement de l'État. Toutefois, dans la pratique, d'autres institutions et organismes exercent des fonctions similaires en l'absence d'un mécanisme efficace de coordination. La situation est rendue plus compliquée encore par les faibles capacités de suivi et d'évaluation existant au niveau des États.

Pour faire face au problème de la fragmentation et pour améliorer la coordination, la Vision 20: 2020 du Nigéria a conçu un système intégré de suivi et d'évaluation devant être appliqué à tous les échelons du Gouvernement, dans le but, notamment, d'institutionnaliser le suivi et l'évaluation et d'améliorer la capacité des ministères à traduire tous les plans et programmes stratégiques en produits et effets, tout en stimulant la demande d'utilisation des informations relatives au suivi et à l'évaluation dans l'espace public de l'élaboration des politiques.

Le Bureau nigérian du suivi et de l'évaluation coordonne le système national de suivi et d'évaluation, et est dépositaire du cadre de suivi et d'évaluation. Faisant rapport directement au Ministre de la Commission nationale de planification, le Bureau nigérian du suivi et de l'évaluation est chargé de fournir des informations nationales relatives au suivi et à l'évaluation à l'Assemblée nationale, à la présidence et à la société civile. Un comité interministériel sur la gestion des résultats supervise les tâches de suivi et d'évaluation du Bureau nigérian du suivi et de l'évaluation.

5.6 Des capacités institutionnelles faibles pour soutenir le suivi et l'évaluation

Les pays africains sont souvent dépourvus de capacités institutionnelles suffisantes pour faire face aux aspects de la planification économique se rapportant au suivi et à l'évaluation. Ils ont adopté diverses mesures pour remédier aux déficits de capacités, avec des degrés variés de succès. Durant les étapes initiales de la conception d'un cadre de suivi et d'évaluation au Ghana, la Commission nationale de planification du développement a engagé des consultants pour

assumer cette tâche, faute de capacités internes, avant de se trouver confrontée à des difficultés imprévues. La disparité entre les salaires élevés des consultants et les bas salaires des membres ordinaires du personnel est devenue entre les deux groupes une source de tension qui n'augurait pas bien d'un exercice sans heurt de leurs fonctions.

Le Service ghanéen de statistique non plus ne disposait pas de suffisamment de personnel qualifié pour l'analyse des données, ce qui a eu pour résultat le fait que des rapports importants comme le Questionnaire sur les grands indicateurs du bien-être, l'Enquête sur le niveau de vie au Ghana et les données de recensement étaient généralement sous-traités, l'effet en étant que les résultats étaient d'habitude rapportés avec retard et que le service n'avait aucun contrôle sur les méthodes utilisées pour les analyses.

De la même manière, à l'époque du Conseil militaire administratif provisoire, l'Éthiopie manquait de ressources pour mener des activités importantes de suivi et d'évaluation. Avant cette période, sous la monarchie, les capacités d'évaluation étaient limitées. Le système de suivi du bien-être a été créé en 1996 pour assurer un suivi et une évaluation, en fournissant des mécanismes fiables de mesure de l'efficacité du Gouvernement et de celle des politiques publiques. Les principales institutions actuelles sont le Service de suivi du bien-être du Ministère des finances et du développement économique, l'Autorité centrale statistique et plusieurs ministères clefs. Le Service du suivi du bien-être, qui fait partie du Département de la politique et de la planification économiques du Ministère des finances et du développement économique, est chargé de la coordination du système de suivi et d'évaluation. Le Service est

aussi responsable de la collecte et de l'analyse des données recueillies par d'autres institutions, pour lui permettre de soumettre des rapports de mesure de la performance dans le domaine de la mise en œuvre des cadres nationaux de développement du pays, de commander des travaux de recherche pertinents et d'en diffuser les conclusions. Le Département de la politique et de la planification économiques est chargé d'élaborer les rapports d'étape annuels sur la mise en œuvre des cadres nationaux de la planification du développement.

5.7 Accent excessif sur le suivi des dépenses

Dans la plupart des pays africains, l'exercice de suivi et d'évaluation mettait traditionnellement l'accent sur le suivi du flux des ressources, afin de déterminer si les ressources ont été utilisées ou non pour les activités prévues. Avant la période qui a fait suite à celle des stratégies de réduction de la pauvreté, peu d'attention était accordée à l'évaluation des résultats, des produits et des effets des dépenses, ou au point de savoir si de tels résultats étaient en adéquation avec les priorités du plan de développement.

Par exemple, le système de suivi et d'évaluation des Seychelles met largement l'accent sur le suivi des dépenses, qui est assuré par le Ministère des finances au moyen du contrôle budgétaire. Peu d'attention est accordée aux résultats du suivi. En outre, les organisations de la société civile et le secteur privé ne sont pas associés au processus de suivi et d'évaluation, ce qui met à mal le respect de l'obligation redditionnelle.

Les systèmes de suivi et d'évaluation ont été généralement améliorés en Afrique depuis l'époque de l'adoption des documents de stratégie de réduction de la pauvreté au début des années 2000. À la différence de ce qui s'était passé durant la période d'avant celle des stratégies de réduction de la pauvreté, davantage d'attention est désormais accordée aux résultats du suivi, ce qui n'est pas le cas pour les résultats du suivi des dépenses et du suivi fondé sur une activité donnée. Au Ghana, la fonction de suivi des dépenses incombant au Ministère des finances est complétée par le rôle de supervision par celui-ci du cadre des dépenses à moyen terme, qui lie les dépenses aux résultats et aux produits. Conformément à ses fonctions de suivi des dépenses, le Ministère des finances demande à chacun des ministères clefs, aux fins de la budgétisation, de rendre compte de l'utilisation des fonds dépensés durant l'exercice budgétaire précédent. La Commission de planification, d'autre part, insiste sur la nécessité de veiller à ce que les activités et les produits dérivés des programmes/projets des ministères clefs soient en adéquation avec le plan national de développement. Les ministères de tutelle et les organismes assurent directement le suivi des programmes et projets propres à chaque secteur, et rendent compte aux entités centralisées qui supervisent la planification et la budgétisation, à savoir le Ministère des finances et la Commission nationale de planification du développement. En s'appuyant sur les rapports des ministères clefs, la Commission de planification établit des rapports d'étape annuels qui évaluent la performance dans la mise en œuvre du plan national de développement. Le Service statistique du Ghana aussi entreprend des activités de suivi et d'évaluation à l'appui du plan national de développement, mais dépend davantage

de la collecte de données primaires directement sur le terrain, et moins des ministères clefs, à la différence de la Commission de planification et du Ministère des finances. La fréquence et la qualité de la collecte des données demeurent, toutefois, des difficultés persistantes.

5.8 Le manque de données

Les données sont la ressource déterminante pour tout système de suivi et d'évaluation. Un suivi et une évaluation efficaces dépendent de l'accès à des informations statistiques sur les tendances socioéconomiques prévalant dans le pays. La plupart des pays africains sont, toutefois, effectivement dépourvus d'institutions statistiques fortes et capables de produire les données dont ont besoin leurs systèmes de suivi et d'évaluation.

En dépit de progrès substantiels, d'importants problèmes persistent. Par exemple, à l'instar de la plupart des pays africains, le Cabo Verde rencontre des difficultés liées à la collecte des données aux fins de la planification et de la mesure des effets des projets de développement. Il est difficile d'obtenir des informations à jour. Les informations ou les données d'importance cruciale pour la planification ne sont parfois pas collectées, ou les données administratives collectées par secteurs ne sont pas pleinement exploitées. Les données ne sont souvent pas traitées ou transformées en informations aisément utilisables dans la planification.

En outre, le manque de ressources empêche la collecte et le traitement réguliers des données. La collecte des données est largement tributaire du déficit de

financement, qui permet difficilement d'entreprendre des évaluations avec efficacité et de mesurer les effets et l'efficacité des programmes. Ce qui a des incidences négatives sur la planification nationale.

Au Ghana, si le Service statistique fonctionne de manière raisonnablement satisfaisante quant au champ couvert par les informations qu'il collecte et diffuse, il continue d'éprouver de sérieuses difficultés pour s'acquitter de son mandat, en raison dans une large mesure du manque de personnel qualifié et d'une pénurie générale de ressources matérielles. Selon la notation des pays par la Banque mondiale en fonction de leur capacité statistique, le Service statistique du Ghana est solide pour l'analyse et la diffusion des données du commerce, pour l'établissement de l'indice des prix à la consommation et pour la collecte des données relatives à la dette extérieure. Toutefois, il est généralement faible quand il s'agit des comptes nationaux, des données relatives aux finances publiques, des prix des importations et des exportations, et des statistiques concernant le marché du travail. Le Service statistique du Ghana ne procède pas non plus régulièrement à des recensements dans les domaines de l'agriculture ou de l'industrie.

En outre, en raison de difficultés de financement au Ghana, des enquêtes importantes s'imposant pour la collecte de données ne sont pas fréquentes, ce qui a pour résultat la non-disponibilité parfois de données cohérentes. Par exemple, depuis la publication des niveaux de pauvreté en 2006, toutes les données récentes sur la pauvreté sont des estimations grossières. Il en va de même pour des indicateurs de santé tels que la mortalité maternelle et celle des enfants de moins de 5 ans. Dans d'autres cas, les

données existent, mais de façon fragmentaire, en étant éparpillées dans et à travers des organismes publics, sans institution d'un mécanisme pour le rassemblement et le traitement des données. Parmi les autres problèmes que posent les données, on peut citer l'exactitude et l'actualité des données tirées des sources primaires et secondaires (Armah, 2008).

L'expérience de l'Éthiopie illustre les problèmes que posent l'harmonisation et la normalisation des données. Les activités de suivi menées par le pays sont fondées sur des données/informations administratives et d'enquête. Les données administratives sont fournies par les organismes de mise en œuvre/les ministères clefs, alors que les données d'enquête sont produites au moyen d'études que mène l'Organisme central de statistique. En dépit de tentatives d'harmonisation et de normalisation des données en mettant au point des concepts et définitions, des classifications, des normes, des codes, des formats et des méthodes communs, les disparités entre les données administratives et les données d'enquête persistent.

En Ouganda, il n'y a pas eu de suivi des trois premiers plans nationaux de développement, en raison de l'absence de données sur lesquelles pouvait s'appuyer le suivi, en particulier de données d'enquêtes sur les ménages pour mesurer la performance des programmes mis en œuvre durant les périodes 1962-1969, 1971-1976 et 1982-1995. Ce n'est qu'en 2001 que le Gouvernement a mis en place le suivi et l'évaluation, dans le but de permettre la poursuite de la mise en œuvre du plan d'action pour l'élimination de la pauvreté. La stratégie de suivi et d'évaluation de la pauvreté qui a été conçue en 2001 a servi de base à l'élaboration du cadre national de suivi et d'évaluation. Dans le cadre de la stratégie de

suivi et d'évaluation de la pauvreté, 33 indicateurs prioritaires ont été identifiés pour le suivi de la mise en œuvre du plan d'action pour l'élimination de la pauvreté. Ces indicateurs ont été classés en fonction d'une chaîne des résultats : facteurs de production, produit, processus, résultat et effets. La stratégie a aussi permis de recenser les institutions chargées des divers indicateurs. Parmi les sources de données figure le Bureau ougandais de statistique, qui mène des enquêtes sur les ménages et est en charge de divers types de comptes nationaux.

La stratégie de suivi et d'évaluation de la pauvreté a entretemps été remplacée par un système plus complet de suivi et d'évaluation appelé « stratégie nationale intégrée de suivi et d'évaluation », doté d'un secrétariat dans le Cabinet du Premier Ministre. La stratégie avait pour objectif d'harmoniser les systèmes existants afin de réduire les doubles emplois et d'améliorer la disponibilité en temps voulu de données de qualité, tout en assurant aussi la mise en place de structures et de mécanismes harmonisés pour le flux et les remontées d'informations au moyen des divers systèmes sectoriels de gestion des informations.

L'expérience de l'Afrique du Sud est à cet égard révélatrice, parce que le pays dispose d'un des meilleurs systèmes de collecte, d'analyse et de diffusion des données. Le Cadre pour la gestion de l'information relative à la performance des programmes publié par le Trésor national en 2007 cherchait à apporter plus de cohérence dans le processus de collecte des données en mettant l'accent sur les résultats. Les données sont collectées par StatsSA, au moyen de recensements nationaux et à partir d'autres sources, les données administratives quant à elles émanant de départements et d'autres entités publics.

La principale difficulté que rencontre le Gouvernement est d'assurer la mise en œuvre du Cadre pour la gestion de l'information relative à la performance des programmes et celle du Cadre national de l'évaluation des politiques en même temps que celle du Cadre pour les plans stratégiques et les plans annuels de performance, qui contiennent des directives détaillées en matière de planification à l'intention des départements nationaux. Même si ces directives sont cruciales pour le recours à la gestion axée sur les résultats, elles n'ont que le statut de directives pour le moment. Néanmoins, le rapport du Vérificateur général des comptes sur la performance des départements, qui est largement diffusé, a commencé à utiliser le Cadre pour les plans stratégiques et les plans annuels de performance comme base des rapports des départements. Cette tendance est en train de donner au Cadre pour les plans stratégiques et les plans annuels plus de poids qu'aux directives.

5.9 De faibles liens entre le suivi et l'évaluation, d'une part, et l'élaboration des politiques, d'autre part

En général, les rapports de suivi et d'évaluation sont censés favoriser une prise de décisions axée sur les résultats. Toutefois, il ne semble guère établi que l'existence d'un effet de rétroaction à partir de tels rapports puisse entraîner des changements dans les politiques et dans l'affectation des crédits budgétaires. Par exemple, au Ghana, bien que le Cabinet du Président reçoive des rapports de suivi et d'évaluation aux fins de l'élaboration des politiques, le Ministère des finances et ses dirigeants politiques, de même que le Gouvernement, ont tendance à établir des priorités budgétaires sans rapports de suivi et d'évaluation pour

alimenter sensiblement le processus. Si le rapport annuel sur les politiques est établi sur une base annuelle, il l'est sous la direction de la Commission nationale de planification du développement et des donateurs, et, dans la pratique, a peu d'influence sur la définition des priorités budgétaires. Ceci se reflète dans l'absence de synchronisation temporelle, et par le défaut de coordination entre le rapport annuel sur les politiques et le processus budgétaire.

En dépit des progrès réalisés dans la mise en place du système de suivi et d'évaluation de l'Ouganda, à l'époque du plan d'action pour l'élimination de la pauvreté, il existait peu d'information des décideurs du niveau le plus élevé, manifestement par faute de coordination entre les divers organismes de suivi. De ce fait, le pouvoir exécutif s'appuyait principalement sur le Document-cadre du budget annuel, qui contenait quelques informations sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan d'action pour l'élimination de la pauvreté, mais mettait l'accent surtout sur les besoins budgétaires pour l'exercice suivant. De même, la prise de décisions sur la base des données disponibles reste une difficulté au Nigéria (Nigéria, Commission nationale de planification, 2010: 16 ; et 2011: 20) et le nombre de décisions publiques axées sur les résultats reste peu élevé.

La Tunisie, pour sa part, est un bon exemple de liens efficaces entre le suivi des résultats et l'élaboration des politiques. Le suivi et l'élaboration ont traditionnellement tourné autour du rapport annuel du Ministère du développement. Les autres mécanismes sont surtout les rapports à mi-parcours et les notes d'orientation. À la différence des rapports de suivi et d'évaluation de la plupart des pays africains, ceux de la Tunisie ont considérablement contribué à

Encadré 1 : L'expérience de la Tunisie en matière de suivi et d'évaluation des plans nationaux de développement

Cinq décennies de planification ininterrompue du développement durant lesquelles onze plans de développement ont été mis en œuvre ont permis à la Tunisie de développer une culture de la planification, qui comprend en particulier le suivi et l'évaluation des plans, culture de la planification qui pourrait être utile pour le renforcement des capacités dans d'autres pays africains.

Le système de suivi et d'évaluation de la Tunisie repose sur un certain nombre d'instruments, que sont : le **rapport annuel sur le développement**, qui contient un suivi des progrès accomplis annuellement dans la mise en œuvre du plan ; l'**évaluation à mi-parcours des plans de développement** ; les **rapports sur la mise en œuvre des contrats-programmes** avec les entreprises publiques ; enfin, des **notes d'orientation**, qui évaluent les résultats de la décennie précédente avant l'élaboration de chaque nouveau plan.

Les conclusions de toutes ces ressources sont utilisées pour définir les objectifs et la stratégie de développement de chaque plan quinquennal ultérieur. Par conséquent, les différents plans nationaux de développement conçus tout au long de l'expérience du pays en matière de planification reposent sur les enseignements tirés des plans précédents.

L'évaluation de la méthode socialiste de planification du développement dans les années 60 a révélé des résultats socioéconomiques médiocres, notamment une croissance négative (-2.6 % en 1962), un chômage important (50 %) et des taux élevés d'extrême pauvreté touchant deux tiers de la population. Les principaux enseignements tirés de ladite expérience étaient l'échec de la politique socialiste fondée sur la collectivisation dans l'agriculture et la nécessité de renforcer le rôle du secteur privé dans le processus de développement.

L'évaluation des plans dans les années 70, après l'adoption de la méthode néolibérale, a révélé que l'essentiel de la pauvreté était concentrée dans les zones rurales. Cette conclusion a entraîné l'adoption de l'option fondamentale d'élaborer un **programme intégré de développement rural et un programme intégré de développement** visant à améliorer le niveau de vie tant dans les zones rurales que dans les zones urbaines surpeuplées des districts/et de leurs alentours.

Après les années 70, les résultats et enseignements tirés du processus de suivi et d'évaluation de la planification ont été utilisés pour définir les objectifs et politiques formulés dans les plans ultérieurs. Par exemple, avant 1986, toutes les initiatives de réduction de la pauvreté se trouvaient éparpillées à plusieurs niveaux, avec peu d'effet sur le niveau de vie. La pratique du suivi et de l'évaluation a mis en exergue la nécessité de les regrouper toutes dans un programme unique placé sous le contrôle des autorités régionales. Cela a conduit à l'établissement de **programmes régionaux de développement**, qui, depuis 1987, fournissent aux conseils régionaux des revenus accrus et sont devenus des outils très efficaces de développement au niveau décentralisé.

Après cinquante années de planification du développement et de pratique rigoureuse et ininterrompue du suivi et de l'évaluation, la Tunisie a pu enregistrer des progrès remarquables dans l'amélioration du niveau de vie de sa population, dans le renforcement de ses infrastructures et dans la diversification de son économie. Un examen des indicateurs socioéconomiques laisse apparaître un taux de croissance économique de 5 % en moyenne, un taux de scolarisation de 99 %, une espérance de vie de 73 ans, un taux de mortalité infantile inférieur à 17 décès pour 1 000 naissances vivantes et un taux d'extrême pauvreté inférieur à 4,6 %.

Ces réalisations reposent sur des réformes, des initiatives de développement ciblées dans des secteurs spécifiques, sur la conception de projets dans tous les domaines, notamment l'éducation, la santé, le logement, l'environnement, l'eau et l'énergie. Le processus de planification a abouti à des résultats positifs, grâce notamment à la mise en œuvre en temps voulu des projets inclus/inscrits dans les plans nationaux de développement. Entre 75 % et 90 % des projets ont été mis en œuvre avec succès.

La Tunisie continue de chercher de meilleures pratiques de planification du développement, en particulier pour remédier aux inégalités spatiales et horizontales qui ont contribué au déclenchement en 2011 de ce que l'on a appelé « le printemps arabe ». Plus particulièrement, le pays continue de lutter pour améliorer ses outils de suivi et d'évaluation, qui sont jugés trop descriptifs et pas suffisamment analytiques.

Le cadre institutionnel sur lequel s'appuyait le processus de planification en Tunisie comprend notamment l'Institut national de la statistique, le Conseil national de la statistique et l'Institut tunisien de la compétitivité et des études quantitative.

Source: Compilé par les auteurs sur la base d'une étude de cas de pays de la Tunisie relative aux enseignements tirés en matière de planification du développement.

la réorientation des politiques et des programmes des processus ultérieurs de planification. Les évaluations ont souvent influencé l'élaboration des politiques formulées dans les plans, ce qui reflète la réactivité des responsables de l'élaboration des politiques face aux rapports d'évaluation. Par exemple, la mise en œuvre du programme de développement rural en 1974 l'a été largement en réaction aux conclusions du suivi et de l'évaluation qui ont mis en évidence la nécessité d'orienter les ressources vers les zones rurales. Les enseignements tirés de l'évaluation des sixième et septième plans ont aussi eu pour résultat l'élaboration de programmes de développement rural intégrés. Les rapports de suivi et d'évaluation et les notes d'orientation ont permis au Gouvernement tunisien de réaliser d'importants progrès dans l'amélioration du niveau de vie de ses citoyens, comme en témoignent l'augmentation du revenu moyen par habitant et la diminution significative de la proportion de la population vivant sous le seuil de pauvreté durant le neuvième plan de développement (1997-2001).

5.10 Enseignements tirés des processus de suivi et d'évaluation en Asie

La solidité et la qualité des systèmes de suivi et d'évaluation varient d'un pays asiatique à l'autre. En Inde, la Commission de planification (2001) assure le suivi de toutes sortes d'indicateurs économiques et sociaux. Toutefois, ceux-ci ne sont pas strictement liés de quelque manière que ce soit à des cibles, de sorte qu'il est difficile de considérer cela comme un système de suivi et d'évaluation. Au niveau de l'État et du panchyat, où se déroule la majeure partie de la mise en œuvre des initiatives de développement, des preuves de systèmes de suivi et d'évaluation sont aussi rares.

La Malaisie, pour sa part, a mis en place un mécanisme de renforcement des liens entre la mise en œuvre du plan et les effets de l'évaluation. Les évaluations des effets entreprises au niveau des secteurs par les ministères de tutelle étaient complétées par des évaluations effectuées au niveau macroéconomique par le Service de la mise en œuvre et de la coordination, lequel a mis au point un certain nombre de systèmes de suivi, dont ce qui est appelé le « Système du livre rouge », qui a fourni un format de suivi pour le développement rural. Le Système intégré de plan d'application, d'autre part, a facilité le suivi physique des projets de développement (Sakamoto, 2013).

Dans d'autres pays asiatiques, le plan ressemble d'une certaine façon à une liste de vœux quant aux activités que le Gouvernement voudrait entreprendre, mais qui contient peu d'indications sur la manière dont les activités seront entreprises, sur le moment où elles le seront et sur qui sera chargé de les exécuter. Le Népal est un exemple qui illustre bien le cas où divers plans font de nombreuses mentions du besoin de suivi et d'évaluation, mais des mentions qui semblent être davantage des éléments d'une liste de tâches à accomplir que des éléments entrant dans la mise en œuvre des plans.

Le Cambodge donne l'exemple d'un pays qui définit clairement les rôles et responsabilités des juridictions nationales, provinciales et locales dans la mise en œuvre des plans nationaux. L'Examen à mi-parcours en 2011 de la mise à jour 2009-2013 du Plan national stratégique de développement fait référence au processus de suivi et d'évaluation en tant que « système axé sur les résultats ». La Stratégie nationale de réduction de la pauvreté 2003-2005 a chargé le Service technique de suivi et d'analyse de la pauvreté

de la responsabilité d'assurer le suivi et l'évaluation des réalisations accomplies dans la poursuite des cibles de la réduction de la pauvreté. Au moment où était adoptée la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté, le processus de suivi et d'évaluation de cette stratégie de développement était déjà conçu pour permettre une participation de l'ensemble des groupes de parties prenantes.

5.11 Conclusions

Les systèmes de suivi et d'évaluation en Afrique se sont améliorés au fil du temps, mais ils continuent encore d'évoluer. La dynamique du suivi et de l'évaluation a souvent été impulsée de l'extérieur par les exigences des donateurs en matière de soumission de rapports et par les conditionnalités qu'ils imposent. Il reste encore à la plupart des pays africains à prendre pleinement conscience de l'importance et de l'utilité du suivi et de l'évaluation pour l'élaboration de politiques fondées sur les faits. Les conclusions des rapports de suivi et d'évaluation ne sont donc pas pleinement exploitées pour influencer et améliorer l'élaboration des politiques et l'affectation des crédits budgétaires. Mais, outre le

problème de l'intériorisation de la culture du suivi et d'évaluation, il y a que les systèmes d'évaluation en Afrique tendent à être fragmentés, pâtissant de la faiblesse des capacités institutionnelles et du manque de systèmes statistiques solides pouvant fournir les données nécessaires pour le suivi. Il existe aussi une disproportion entre l'attention accordée au suivi des dépenses et à celui effectué au niveau de chaque activité et celle accordée au suivi axé sur les résultats. En outre, les systèmes nationaux et infranationaux de suivi ne sont souvent pas intégrés, ce qui amène souvent à négliger d'importantes informations sur les performances locales dans la mise en œuvre du plan. Dans la plupart des cas, des mécanismes institutionnels n'existent qu'en théorie, et sont entravés par un manque d'engagement et de capacités. La qualité des systèmes de suivi et d'évaluation en Asie varie considérablement d'un pays à l'autre. La Malaisie et le Cambodge démontrent un engagement ferme en faveur du suivi et de l'évaluation. L'expérience de la Malaisie démontre l'importance de la continuité et de l'engagement pour obtenir des résultats. Le pays a placé le service central de planification auprès de l'échelon le plus élevé des autorités.

Chapitre 6 : Enseignements tirés de la planification du développement

6.1 Introduction

Les expériences de planification des pays examinés dans les chapitres précédents font ressortir, pour les planificateurs du développement et les responsables de l'élaboration des politiques en général, un certain nombre d'enseignements généraux et d'enseignements se rapportant à des thèmes spécifiques. Le présent chapitre commence par un examen des enseignements généraux. Les enseignements se rapportant à des thèmes spécifiques seront précédés par un rappel du contexte dans lequel ils sont tirés.

6.2 Enseignements généraux

6.2.1 La planification du développement est un impératif pour les pays en développement

Le premier enseignement général qui peut être tiré de la présente étude est que la planification est un impératif pour les pays en développement, parce qu'on ne peut laisser à la main invisible du marché le soin de remédier aux dysfonctionnements du marché, de renforcer les institutions et d'orchestrer la

transformation structurelle. Ces observations ont été faites par le Président indonésien aussi, qui a souligné le fait que, à la différence de ce qui prévaut dans les pays développés, où la planification cherche à apporter des ajustements à l'économie, dans les pays en développement et les pays touchés par la crise, la planification joue plus un rôle de transformation, en raison de la fragilité généralisée des institutions et des dysfonctionnements du marché qui prévalent dans ces pays.

6.2.2 Le rôle de dirigeants de qualité et l'existence d'institutions solides revêtent une importance cruciale pour la définition de la vision d'un plan et pour le soutien à cette vision

Le rôle des dirigeants est crucial pour la définition de la vision d'un plan de développement et pour assurer un engagement en faveur de la mise en œuvre du plan. Toutefois, les dirigeants ont une durée de vie qui n'est pas indéfinie. Le soutien à la vision du plan requiert son intériorisation par l'ensemble de la société. À travers les institutions, les normes de comportement et les valeurs qui permettent de réaliser la vision

générale sont établies et soutenues au fil du temps. L'intériorisation des normes de comportement favorise aussi l'appropriation.

6.2.3 Les responsables de l'élaboration des politiques doivent faire preuve de souplesse dans le choix des méthodes de planification

Le deuxième enseignement général qui peut être tiré de la présente étude est qu'il n'existe pas de méthode unique de planification du développement. Les méthodes qui donnent de bons résultats dans un pays peuvent ne pas nécessairement en donner dans un autre. En outre, pour un pays donné, les méthodes qui donnent de bons résultats à un moment donné peuvent ne pas en donner à un autre moment. Les priorités et les caractéristiques d'un plan de développement sont spécifiques à chaque pays et évoluent avec le temps dans le pays en question. Les priorités, idéologies et structures institutionnelles sur lesquelles repose la planification dans les pays sous-développé ou en voie de développement sont probablement différentes de celles des pays avancés. D'où la nécessité pour les pays de faire preuve de souplesse dans le choix de leurs méthodes de planification.

6.2.4 Les discontinuités dans la mise en œuvre du plan et le détournement de l'attention du plan déstabilisent la planification

La stabilité revêt une importance cruciale pour la planification, les discontinuités, y compris celles causées par les changements constitutionnels et anticonstitutionnels de régime, ayant contribué

à des échecs dans la mise en œuvre en Afrique. Les discontinuités ont résulté des changements (constitutionnels ou autres) de régime, tandis que le détournement de l'attention est le produit des efforts inlassables des planificateurs tendant à mettre en adéquation les priorités nationales avec les programmes mondiaux. Reconnaisant le besoin de continuité, le Gouvernement nigérian a promulgué une nouvelle législation pour imposer la mise en œuvre du cadre de sa Vision 20:2020. La loi relative à la continuité de la mise en œuvre des projets, par exemple, vise à empêcher l'interruption de la mise en œuvre des projets et des programmes par les nouveaux gouvernements à tous les niveaux. De même, la loi relative à la planification du développement fait obligation à tous les échelons de l'administration d'élaborer des plans de développement et de mettre entièrement en œuvre les programmes conformes aux plans (Gouvernement du Nigéria, 2009). Néanmoins, ces instruments législatifs requerront des mesures d'application crédibles pour être efficaces.

6.2.5 La volonté politique est cruciale pour la création d'un solide organisme central de planification

Pendant les premières étapes du processus de planification, l'efficacité de l'organisme central de planification dépend de la volonté politique de créer l'organisme et de le soutenir. Placé auprès de l'échelon le plus élevé des autorités, le Service malaisien de la planification a bénéficié du soutien et de l'engagement sans relâche des Premiers Ministres successifs, notamment de Najib Razak et de Mahathir. La planification a été renforcée encore plus par la mise en place du Service de coordination de la mise

en œuvre, qui travaille en étroite coordination avec le Service de planification économique installé dans le Cabinet du Premier Ministre.

6.3 Enseignements se rapportant à des thèmes spécifiques

Les enseignements se rapportant à des thèmes spécifiques sont des enseignements qui peuvent aider les planificateurs à concevoir des plans sans exclus, efficaces en termes de résultats et reposant sur des systèmes de suivi et d'évaluation qui facilitent la prise de mesures correctives permettant la poursuite de la mise en œuvre des plans.

6.3.1 Vers une planification tenant plus compte de tous

Dans le chapitre 3, les difficultés à surmonter et les possibilités à saisir dans une planification sans exclus sont mises en lumière. La période qui a fait suite à l'indépendance a été caractérisée par une participation limitée du secteur privé, par le rôle dominant des entreprises publiques avec peu de supervision de celles-ci. Si les processus de planification sont devenus de plus en plus des processus sans exclus, durant la période qui a fait suite à l'indépendance, un certain nombre de difficultés persistent : les plans nationaux sont parfois conçus dans le cadre de programmes pilotés de l'extérieur ; en outre, les responsables non gouvernementaux sont écartés des discussions sur les cadres macroéconomiques, en particulier lorsque le pays applique un programme du FMI. Sur la base de l'expérience de l'Asie, il est indiqué ce qui suit dans le chapitre : la planification dans de nombreux pays de l'Asie de l'Est est devenue une planification

tenant plus compte de tous, grâce à la création de mécanismes institutionnels pour le dialogue entre les parties prenantes. Ensuite, si certains pays asiatiques ont obtenu des résultats en dépit de l'adoption de processus descendants, une préoccupation est exprimée dans le chapitre quant à la durabilité de tels processus, au vu en particulier des expériences du printemps arabe que l'Afrique du Nord a connu en 2011 et, plus récemment, au vu de ce qui s'est passé récemment au Burkina Faso et en Haïti.

6.3.1.1 *La planification sans exclus renforce la durabilité et peut permettre de parer aux troubles sociaux*

Le premier enseignement à tirer de cette analyse est que la planification sans exclus ne se justifie pas seulement pour des motifs moraux, mais aussi aux fins de la durabilité. Les expériences africaines offrent de nombreux exemples de conséquences des processus descendants. On peut citer l'échec du programme de villagisation de l'Éthiopie, les graves conséquences du programme d'ougandisation de l'Ouganda et l'absence de croissance bénéficiant à tous qui a mené au soulèvement en Égypte en 2011.

6.3.1.2 *L'institution de mécanismes pour le dialogue avec les parties prenantes favorise et soutient la planification sans exclus*

L'expérience de l'Égypte révèle que les mécanismes ponctuels de dialogue avec les citoyens profitent souvent davantage à certains groupes au détriment d'autres, ce qui conduit à des collusions et à la corruption. L'institution de mécanismes pour le dialogue avec les parties prenantes renforce la transparence et crée une plus grande égalité dans le processus de consultation.

6.3.1.3 La détermination à l'avance du programme de développement sape l'intégrité du processus de consultation

Les parties prenantes doivent être consultées à toutes les étapes du processus de consultation, en particulier pour l'articulation de la vision générale du plan. La tendance a été de concevoir le programme général par les partenaires de développement ou par un petit groupe de membres de l'administration. Les parties prenantes sont ensuite invitées afin d'obtenir un consensus autour d'un programme déterminé à l'avance. D'une part, les programmes d'ajustement structurel n'ont laissé aucun espace pour le dialogue avec la société civile. D'autre part, les stratégies de réduction de la pauvreté ont structuré les consultations autour de programmes de réduction de la pauvreté déterminés à l'avance.

6.3.1.4 Ne prévoir aucun espace pour les consultations sur le cadre macroéconomique est contreproductif et fait obstacle à l'appropriation

Dans la mesure où le cadre macroéconomique détermine la manière dont les ressources seront mobilisées et dépensées, l'exclusion des parties prenantes de ces discussions va à l'encontre de l'esprit de la planification sans exclus. Par exemple, les parties prenantes ont besoin de prendre part à des discussions essentielles telles que celles portant sur les points de savoir qui doit supporter la plus grande partie de la charge fiscale, quels mécanismes sont à mettre en place pour l'octroi de crédits aux PME et quelle est la position du Gouvernement sur la libéralisation du commerce. Ces discussions ne peuvent pas être laissées à la seule discrétion du Fonds et de quelques membres de l'administration.

6.3.1.5 L'engagement en faveur de la participation du secteur privé aux mécanismes de dialogue facilite la mise en œuvre

Les expériences de la République de Corée et du Japon laissent apparaître que des avantages substantiels peuvent être tirés de la participation du secteur privé à la conception et à la mise en œuvre des plans nationaux de développement. L'attitude de l'Afrique face au secteur privé a été au départ celle de la négligence, les entreprises publiques supplantant invariablement le secteur privé en tant que partenaires dans le processus de développement. Ce phénomène a changé ces dernières années. Cependant, davantage d'efforts peuvent être faits pour favoriser la participation du secteur privé en instituant des mécanismes de dialogue, en particulier au moment de la conception des politiques industrielles.

6.3.1.6 La création d'organisations communautaires endogènes renforce la crédibilité des organisations de la société civile

Les ONG internationales ne constituent pas des substituts aux organisations endogènes de la société civile. Les expériences de l'Ouganda et de l'Éthiopie laissent voir que les organisations de la société civile suscitent un scepticisme, du fait du rôle prédominant des ONG internationales dans le domaine du développement. En Ouganda, le Gouvernement a continué à considérer les organisations de la société civile comme des organismes financés de l'étranger, qui ne rendent compte à aucune institution publique et qui, dans une large mesure, servent des intérêts qui allaient parfois à l'encontre de la politique gouvernementale. En dépit de vues de ce genre, les organisations de la société civile jouent un rôle important dans le processus de développement

en offrant des points de vue différents et à travers la prestation de services. Ce qu'il faut, c'est une présence plus forte d'organisations endogènes de la société civile et une plus grande transparence autour de l'origine des programmes et du financement de toutes les organisations de la société civile. Les gouvernements pourraient aussi envisager de soutenir les organisations de la société civile, en particulier les organisations communautaires de la société civile, pour atténuer le rôle prédominant des ONG internationales.

6.3.2 Vers une mise en œuvre efficace

Le chapitre 4 contient un examen des difficultés rencontrées par les pays et leurs expériences dans la mise en œuvre des plans de développement, l'accent étant mis sur : les institutions, la mise en adéquation des résultats escomptés avec les ressources ; les dangers d'une dépendance excessive du financement des donateurs ; enfin, sur les problèmes de coordination des processus nationaux et infranationaux de mise en œuvre. L'examen révèle que, en dépit des dispositifs très élaborés de mise en œuvre que les pays africains ont mis en place au fil des ans pour assurer une exécution avec succès de leurs plans, les résultats ont été d'une efficacité limitée. Des écarts importants existent entre la formulation du plan et sa mise en œuvre, non pas faute de pertinence technique des plans, mais en raison du peu de coordination entre les ministères de tutelle, de rôles et de responsabilités mal définis, de querelles de territoire entre le ministère des finances et les organismes autonomes de planification

et du peu de supervision par les organes centraux pour réduire le nombre d'institutions non performantes. Les échelons les plus élevés des autorités politiques, qui occupent aussi la même place dans la mise en œuvre des plans nationaux de développement, n'ont pas démontré suffisamment de volonté politique pour la mise en œuvre les plans.

6.3.2.1 Les organismes centraux de planification doivent être mis sur un pied d'égalité avec les ministères des finances pour assurer une coordination efficace et une mise en adéquation effective des ressources avec les priorités de développement

Se contenter de mettre en place une commission de planification en la dotant du mandat juridique d'élaborer des plans ne permet pas de régler les problèmes pressants de coordination qu'une telle entité rencontrera probablement face au ministère des finances. Dans la mesure où le ministère des finances tient les cordons de la bourse, il peut faire échouer les efforts de planification de la commission, si celle-ci ne bénéficie pas du soutien de l'échelon le plus élevé des autorités. Faire travailler les deux entités ensemble comporte ses propres difficultés, parce que le ministère des finances a tendance à prendre le pas sur la commission de planification. Le problème tient donc plus au pouvoir et au soutien dont bénéficie l'organisme central de planification et moins au lieu d'emplacement de celui-ci. L'expérience de la Malaisie démontre comment l'engagement et le soutien politiques en faveur de la planification peut en accroître l'efficacité.

6.3.2.2 La dépendance excessive des donateurs impose l'adoption de stratégies pour la protection de l'espace de l'élaboration des politiques et pour assurer la prévisibilité des ressources

La fusion de l'organisme de planification avec l'institution en charge des négociations avec les partenaires de développement peut améliorer la mise en adéquation du financement des donateurs avec les priorités nationales de développement. L'expérience du Cabo Verde est à cet égard révélatrice et montre comment un pays peut compter sur l'aide, tout en s'appropriant le processus de développement et tout en le pilotant.

6.3.2.3 Les méthodes décentralisées de planification favorisent la participation des populations locales et renforcent la continuité de la mise en œuvre du plan

Le changement d'orientation, de la planification centralisée à la planification indicative, s'est aussi accompagné de l'adoption d'une méthode plus décentralisée de planification. Si ce phénomène a contribué à un plus grand soutien et à une plus grande appropriation au niveau local des plans de développement, il a aussi fait apparaître les déficits de capacités infranationales en matière de gestion des finances publiques. Il est par conséquent impératif que les responsables de l'élaboration des politiques investissent dans le renforcement des capacités des autorités infranationales.

6.3.3 Vers une planification corrective : suivi et évaluation

L'analyse des systèmes de suivi et d'évaluation en Afrique fait apparaître que les systèmes de suivi et d'évaluation se trouvent à l'état embryonnaire, mais la dynamique du suivi et de l'évaluation a souvent été impulsée de l'extérieur par les exigences des donateurs en matière de soumission de rapports et par les conditionnalités qu'ils imposent. La création d'une culture endogène et d'une prise de conscience locale de l'importance et de l'utilité du suivi et de l'évaluation pour l'élaboration de politiques fondées sur les faits est donc cruciale si les décideurs veulent en récolter pleinement les fruits. L'intériorisation d'une culture de suivi et d'évaluation peut probablement faire en sorte que les conclusions tirées du suivi et de l'évaluation soient pleinement mises à profit pour alimenter et améliorer l'élaboration des politiques et l'affectation des crédits budgétaires. Il est aussi indiqué dans le chapitre que les systèmes d'évaluation en Afrique tendent à être fragmentés, qu'ils pâtissent de capacités institutionnelles insuffisantes et du manque de systèmes statistiques solides pouvant fournir les données nécessaires pour le suivi. Mais, au-delà de l'intériorisation de la culture du suivi et de l'évaluation, il y a le fait que les systèmes de suivi et d'évaluation en Afrique tendent à être fragmentés et à pâtir de la faiblesse des capacités institutionnelles et de l'absence de systèmes statistiques solides capables de leur fournir les données nécessaires pour

le suivi. En outre, une attention disproportionnée est accordée au suivi des dépenses et au suivi au niveau d'une activité donnée, par rapport à celle accordée au suivi axé sur les résultats. De plus, les systèmes nationaux et infranationaux de suivi ne sont souvent pas intégrés, ce qui laisse souvent de côté d'importantes informations sur la performance au niveau local dans la mise en œuvre des plans. Dans la plupart des cas, les mécanismes institutionnels n'existent qu'en théorie, victimes d'une absence d'engagement et/ou d'un déficit de capacités. Les expériences de certains pays asiatiques démontrent l'importance de la continuité et de l'engagement pour obtenir des résultats. Placer les services de suivi auprès de l'échelon le plus élevé des autorités n'est utile que si cet échelon le plus élevé des autorités est attaché au succès de ces services.

6.3.3.1 Les données administratives peuvent permettre de combler les déficits de données

Les systèmes statistiques sont confrontés en Afrique à des difficultés en termes de ressources et de capacités à collecter, analyser et diffuser des données. Cependant, les données administratives recueillies par les secteurs ne sont pas pleinement exploitées. Les gouvernements africains doivent redoubler d'efforts pour optimiser l'utilisation des données administratives, en traitant et en transformant ces données en des formes utilisables pour appuyer la mise en œuvre et le suivi des plans de développement.

6.3.3.2 Des systèmes intégrés de suivi et d'évaluation sont cruciaux pour remédier à la fragmentation

Les systèmes de suivi et d'évaluation sont fragmentés dans la plupart des pays africains, avec de faibles systèmes centraux de coordination aux niveaux national et infranational. Les systèmes de suivi et d'évaluation doivent être intégrés pour permettre un suivi cohérent et global des performances.

6.3.3.3 Les systèmes de suivi et d'évaluation du respect de l'obligation redditionnelle doivent être orientés autant vers les parties prenantes nationales que vers les partenaires de développement

Les partenaires de développement ont tendance à piloter la demande de produits de suivi et d'évaluation, ce qui reflète une absence de demande intérieure. Sans forte demande intérieure, les systèmes de suivi et d'évaluation ne serviront qu'au renforcement du respect de l'obligation redditionnelle à l'égard des donateurs, avec peu ou pas d'effet sur l'amélioration de la formulation des politiques nationales.

References

- Acemoglu, D. et J. Robinson (2012). *Why Nations Fail – the origins of power, prosperity and poverty*.
- Amoako-Tuffour, J. (2008). « Public Consultations, Bureaucrats and Development Partners in Ghana's Poverty Reduction Strategy », dans *Poverty Reduction Strategies in Action, Perspectives and Lessons from Ghana*, J. Amoako-Tuffour et B. Armah (éds.), Lexington Books, États-Unis d'Amérique, p. 95-118.
- Ramsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Ramah, B. (2008a). « From SAPs to PRSs: A Tale of Two Paradigms or Simply a Tale? », dans *Poverty Reduction Strategies in Action, Perspectives and Lessons from Ghana*, J. Amoako-Tuffour et B. Armah (éds.), Lexington Books, États-Unis d'Amérique, p. 73-91.
- Armah B. (2008b). « Linking Poverty Reduction Strategies to the Budget », dans *Poverty Reduction Strategies in Action, Perspectives and Lessons from Ghana*, J. Amoako-Tuffour and B. Armah (eds.), Lexington Books, États-Unis d'Amérique, p. 119-137.
- Armah, B. (2008c). « Monitoring Poverty Reduction Strategies », dans *Poverty Reduction Strategies in Action, Perspectives and Lessons from Ghana*, J. Amoako-Tuffour et B. Armah (éds.), Lexington Books, États-Unis d'Amérique, p. 163-180.
- Asante, F. and R. Ayee (2008). « Decentralization, Poverty Reduction and the Ghana Poverty Reduction Strategy », dans *Poverty Reduction Strategies in Action, Perspectives and Lessons from Ghana*, J. Amoako-Tuffour et B. Armah (éds.), Lexington Books, États-Unis d'Amérique, p. 183-203.
- Adelman, I. 2007. From Aid Dependence to Aid Independence: South Korea. Prepared for the Second Committee of the 62nd session of the United Nations.
- Amsden, A. H. Juillet 1979. Taiwan's Economic History: A Case of Etatism and a Challenge to Dependency Theory. *Modern China*, 5:3, Symposium on Taiwan: Society and Economy (juillet 1979), 341-379.
- Banque africaine de développement, Organisation de coopération et de développement économiques et Programme des Nations Unies pour le développement (2014). *Persepctives économiques en Afrique*. Disponible à l'adresse : www.africaneconomicoutlook.org.
- Banque asiatique de développement, Département pour le développement international, et Organisation internationale du Travail (2009). *Country Diagnostic Studies: Nepal*. Critical Development Constraints.

- Banque mondiale (1993), *Le miracle de l'Asie de l'Est*, Oxford University Press, New York, NY.
- Banque mondiale. Statistiques du PIB par habitant pour le Népal et le Cambodge. data.worldbank.org.
- Bor Mikhail Zakharovich *The Organization and Practice of National Economic Planning in the Union of Soviet Socialist Republics* p. 113 dans Waterston p. 29. *Development Planning Process*
- Boltho, A. (1985). Was Japan's Industrial Policy Successful? *Cambridge Journal of Economics*, 9(2), juin, p. 187-201.
- Boltho, A. (2002). Foreign Trade Performance. *Comparing Economic Systems: Italy and Japan*, A. Boltho, A. Vercelli, H. Yoshikawa (éds.), Palgrave, Basingstoke.
- Boltho, A., U. Dadush, H. Dong et O. Shigeru (1994), « China's Emergence: Prospects, Opportunities, and Challenges », Document de politique générale de la Banque mondiale n° 1339.
- Baek, S-W. May 2007. Does China Follow "the East Asian Development Model"? *Journal of Contemporary Asia*. 35:4, 485-498.
- Bagchi, A. Novembre 2007. Role of Planning and the Planning Commission in the New Indian Economy: Case for a Review. *Economic and Political Weekly*, 42:44, 92-100.
- Bajpai, N et J. D. Sachs. 2011. India's Decade of Development – Looking Back at the Last 10 Years and Looking Forward to the Next 20. Working Paper Series. Columbia Global Centers, South Asia.
- Boltho, A. et M. Weber. 2009. Did China Follow the East Asian Development Model? *The European Journal of Comparative Economics*. 6:2, 267-286.
- Byrd, W. A. 1990. Planning in India: Lessons from Four Decades of Development Experience. *Journal of Comparative Economics*, 14, 713-735.
- CEA (2011), *Development Planning in Africa: Key Issues, Challenges and Prospects*. Document de travail présenté à la réunion du Comité d'experts de la quatrième réunion annuelle conjointe de la Conférence des ministres de l'économie et des finances de l'Union africaine et de la Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la Commission économique pour l'Afrique.
- Conseil pour la planification et le développement économiques, Taiwan. Janvier 2013. Four-Year National Development Plan (2013-2016) and Plan for National Development in 2013 – Briefing. CEPD.
- Conseil pour la planification et le développement économiques, Taiwan. Janvier 2009. Third-Term Plan for National Development in the New Century (Four-Year Plan for 2009-2012) – and Plan for National Development in 2009: Briefing. CEPD.
- Conseil pour la planification et le développement économiques, Taiwan. 2013. Works Past 20 Years. Téléchargé le 1er décembre 2013 à l'adresse : <http://www.cepd.gov.tw/encontent/m1.aspx?sNo=0001438>.
- Chatterjee, S. Poverty Reduction Strategies – Lessons from the Asian and Pacific Region on Inclusive Development. *Asian Development Review*, 22:1, 12-44.
- Commission nationale de planification, Gouvernement népalais. Décembre 2007. Three Year Interim Plan (2007/08 – 2009/10), Traduction non officielle en anglais. CNP, Nepal.
- Conseil de développement social, Cambodge. 2003. National Poverty Reduction Strategy.
- Conseil de développement social, Cambodge. 2005. National Poverty Reduction Strategy.

- Cumings, B. 1984. The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences. *International Organization*, 38:1, 1-40.
- Devarajan, S. (2013) *This is How Structural Adjustment Policies Worked in Africa – a Rejoinder to Carlos Lopes*. Think Africa Press. Téléchargé le 14 octobre 2014 à l'adresse : <http://thinkafricapress.com/economy/structural-adjustment-programmes-and-africa-rejoinder-shantanayan-devarajan>
- Eckaus R. S. 1967. Planning in India, dans « National Economic Planning: A Conference of the Universities ». National Bureau Committee for Economic Research. Columbia University Press: New York.
- Ferraro, Vincent (2008), « Dependency Theory: An Introduction », dans *The Development Economics Reader*, éd. Giorgio Secondi. Londres: Routledge, 2008, p. 58-64.
- Fan, C. 2006. China's Eleventh Five-year Plan (2006-2010): From "Getting Rich First" to "Common Prosperity". *Eurasian Geography and Economics*, 47:6, 708-723.
- Gouvernement militaire provisoire de l'Éthiopie (1978). *The First Year Development Campaign Programmes*. Berhanena Selam Printing Press, Addis-Abeba.
- Gumede, W. 2009. Comparative Development Planning. Development Planning Division. Working Paper Series No.8. Banque de développement de l'Afrique australe : Midrand.
- Husin, H. R. Mai 2006. Malaysia's Economic Development with Emphasis on Public-Private Collaboration. Service de la planification économique, Malaisie.
- JICA Research Institute. Septembre 2003. Country Study for Japan's Official Development Assistance to the Kingdom of Nepal - Beyond Poverty and Conflict. JICA.
- Kim, I. Avril 2010. Korea's Capitalistic Planning Model: Policy Lessons for Mongolia. *The Journal of the Korean Economy*, 11:1, 177-194.
- Klein, L. R. 2004. China and India: Two Asian Economic Giants, Two Different Systems. *Applied Econometrics and International Development*, 4:1, 7-19.
- KPMG. Mars 2011. China's 12th Five-Year Plan.
- Kuznets, P. W. April 1988. An East Asian Model of Economic Development: Japan, Taiwan, and South Korea. *Economic Development and Cultural Change*, 36:3, Supplement: Why Does Overcrowded, Resource-Poor East Asia Succeed: Lessons for LDCs?, p. S11-S43.
- Kwon, H. et Y. Ilcheong. Juillet 2009. Economic Development and Poverty Reduction in Korea: Governing Multifunctional Institutions. *Development and Change*, 40:4, 769-92.
- Lee, H.-A. 2004. Development in Malaysia: Economics and Politics of an Idea. *Akademia*, 64, 65-81.
- Li, L. Book Reviews (The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform, Lin, Cai and Li, 1996). *Cato Journal*, 18:1, 147-150.
- Li, P. March 2011. China's New Stage of Development. *China: An International Journal*. 9:1, 133-143.
- Lim, D. 1982-83. Malaysian Development Planning. *Pacific Affairs*. 55:4, 613-639.
- Manish, G. P. Automne 2011. Central Economic Planning and India's Economic Performance, 1951-1965. *The Independent Review*, 16:2, 199-219.
- Mai, T. T. V. 2008. Comprehensive Planning: Does it Work? Experiences from Vietnam. *Journal of Administration and Governance*, 3:2, 17-24.
- Ministère de la planification, Cambodge. 2005. National Strategic Development Plan 2006-2010.
- Ministère de la planification, Cambodge. 2010. National Strategic Development Plan Update 2009-2013 (traduction du khmer).

- Ministère de la planification, Cambodge. 2012. Mid-term Review 2011 on National Strategic Development Plan 2009-2013.
- Ministère de la planification, des finances et du développement économique de l'Ouganda : Uganda Budget Information. Disponible à l'adresse : <http://www.budget.go.ug/budget/content/launch-uganda-budget-information-website>. Consulté le 7 décembre 2014
- Mohan, R. et V Aggarwal. 1990. Command and Controls: Planning for Indian Industrial Development, 1951-1990. *Journal of Comparative Economics*, 14, 681-712.
- Ngo, N. C. Septembre 20007. Vietnam's Sustainable Development Policy: Findings and Recommendations. *Social Sciences Information Review*, 1:3, 19-26. Xx
- Nguyen, C. M. Avril 2011. Overview of Vietnam Socio-Economic Development Strategy. Paper presented at the 2011 KAPA International Conference (29-30 avril 2011), Busan, Corée.
- Ohno, K. 2006. The Economic Development of Japan – The Path Traveled by Japan as a Developing Country. GRIPS Development Forum, Tokyo, Japon.
- Page, J. 1994. The East Asian Miracle: Four Lessons for Development Policy. *Macroeconomics Annual*, 9, 219-82.
- Park, Y. C. Mai 1990. Development Lessons from Asia: The Role of Government in South Korea and Taiwan. *The American Economic Review*, 80:2, 118-121.
- Perkins, D. 1994. There are at Least Three Models of East Asian Development. *World Development*, 22:4, 655-661.
- Pillay, P. 2010. Linking Higher Education and Economic Development: Implications for Africa from three successful systems (chapitre 4, Corée du Sud, p. 71-96). Centre for Higher Education Transformation.
- PNUD. 2003. Les objectifs du Millénaire pour le développement (Cambodge), dans « Rapport sur le développement humain 2003.
- République socialiste du Viet Nam. Juillet, 2006. The Five Year Socio-economic Development Plan, 2006-2010.
- Rodrik D. (1994), 'King Kong Meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle', *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, A.Fishlowet al. (éds.), Overseas Development Council, Washington.
- Rodrik D. (1995), « Getting Intervention Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich », *Economic Policy*, 20 avril, 53-107.
- Rodrik D. (2006), « What's so Special about China's Exports? », *China and World Economy*, 14 (5), 1-19.
- Saikia, H. 2010. Indicative Planning and Plan Economic Development of India: A Co-integration Analysis. *Romanian Economic and Business Review*. 5:4, 7-22.
- Sakamoto, K. (2013) Efforts to Introduce Inclusive Planning in Egypt, *Global Economy & Development*. Working Paper 58, janvier 2013.
- Sato, Y. (2011). *Keizaitaikoku Indonesia- 21seikino seichou jouken* [Economic large state Indonesia: conditions of development in the 21st century]. Tokyo. Chuko Shinsho.
- Schott P.K. (2008), 'The Relative Sophistication of Chinese Exports', *Economic Policy*, 1er janvier, 5-49.
- Service de la planification économique (Cabinet du Premier Ministre). 2010. Tenth Malaysia Plan: 2011-2015.
- Srivastava, N. L. Décembre 2008. Major Turns in Planned Development of Nepal. *The Journal of Nepalese Business Studies*, 5:1, 1-15.
- Stiglitz, J. E. Août 1996. Some Lessons from the East Asian Miracle. *The World Bank Research Group*, 11:2, 151-77.
- Thriwal A.P. (1999), *Growth and development, with special references to developing countries*, 6ème édition.

- Todaro, M. and S. Smith (2006) "Economic development, ninth edition". Pearson – Addison Wesley. United States.
- Union africaine (2014). *Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons*. Disponible à l'adresse : http://agenda2063.au.int/en/sites/default/files/agenda2063_popular_version_05092014_EN.pdf.
- Union africaine et Commission économique pour l'Afrique (2013). *Mobiliser les ressources intérieures à l'appui de la mise en œuvre des programmes et projets nationaux et régionaux du NEPAD : L'Afrique compte sur ses propres ressources*. Disponible à l'adresse : http://www.un.org/africarenewal/sites/www.un.org.africarenewal/files/DRM_ENGLISH_REPRO_OP.pdf.
- Vestal J.E. (1993), *Planning for Change: Industrial Policy and Japanese Economic Development: 1945-1990*, Clarendon Press, Oxford.
- Waterston, A. (1969) *Development Planning: Lessons of Experience*. The Economic Development Institute, The International Bank for Reconstruction and Development, The Johns Hopkins Press, Baltimore Maryland.
- Williamson, J. G. 2013. Book Review Essay of "An Economic History of Indonesia 1800-2010 (J. L. van Zanden and D. Marks). The Australian National University and Wiley Publishing Asia Pty Ltd.
- Zafar, A. Février 2010. *Learning from the Chinese Miracle – Development Lessons for Sub-Saharan Africa*. Document de politique générale de la Banque mondiale n° 5216.
- A8.1 Étude de cas sur le Cabo Verde – Tavaux cités**
- Banque africaine de développement. 2012. Cabo Verde : A Success Story. Tunis, Tunisie.
- Banque africaine de développement. 2012. Cabo Verde: The Road Ahead. Tunis, Tunisie.
- Banque mondiale. 2009. Cabo Verde: Enhancing Planning and Control to Increase Efficiency of Public Spending, volume I: Synthesis. Public Expenditure Review, PREM 4. Africa Region. Février 2009.
- Brito J.1989. Discurso Na VII Assembleia de III Legislatura Sobre O Estado Da Execucao Do II Plano Nacional De Desenvolvimento, Praia, 14 juin 1989.
- Burgo C. 1985. 10 Anos de Desenvolvimento Planificado. Nacional, Praia. Maio/1985.
- Government of Cabo Verde. Program De Governo 1981/1985, O Primeiro Ministro.
- Government of Cabo Verde. Program De Governo 1986/1990. O Primeiro Ministro.
- Government of Cabo Verde. Primeiro Plano Nacional De Desenvolvimento 1982/85. Volume 1, Relatorio Geral. Secretaria De Estado Da Cooperacao e Planeamento.
- Government of Cabo Verde. Segundo Plano Nacional De Desenvolvimento 1986/90. Volume 1, Relatorio Geral. Secretaria De Estado Da Cooperacao e Planeamento.
- Government of Cabo Verde. 2013. Ministry of Finance. Grand Options du Plan, Praia, Cabo Verde.
- Government of Cabo Verde. 2004. Ministry of Finance.. DECRP I, Praia, Cabo Verde.
- Government of Cabo Verde. 2008. Ministry of Finance. DECRP II, Praia, Cabo Verde.
- Government of Cabo Verde. 2013. Ministry of Finance. DECRP III, Praia, Cabo Verde.
- Ministerio Do Plano e Da Cooperacao/Direccao-Geral de Planeamento. Informacao sobre o Estado de Execucao do II Plano Nacional de Desenvolvimento, Maio de 1989.
- Pires P. Programma De Governo 1981/1985, Praia, Cabo Verde.

A8.2 - Étude de cas sur le Cameroun – Tavaux cités

- Aho G. 2003. La croissance économique, moteur de la lutte contre la pauvreté, PNUD.
- Asse A, B Benabdallah, C Brodhag, N Gouzée, J Prescott, A Ratta, F Touré and G Verbrugge. 2007. Stratégie nationale de développement durable : Guide d'élaboration d'une SNDD, Organisation internationale de la francophonie (OIF), Collection Points de Repère.
- BAD. 2009. Document de Stratégie Pays 2010-2014 – Cameroun.
- Barre R. 1970. Economie politique, vol. 2, Paris, PUF, 6e éd. P.180.
- CEA. 2010. Planification des plans nationaux de développement conformes aux OMD : le cas du Cameroun, Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies, Etudes de cas de la DDEN.
- Cremer H and J Crémer. 1993. L'apport des théories économiques récentes à la planification indicative. Revue économique, Numéro Hors Série, pp. 57-74.
- De Boissieu C. 1980. Principes de politique économique, Economica, Paris, 651p.
- DSCE. 2009. Document de stratégie pour la croissance et l'emploi, République du Cameroun, Août 2009.
- Institut National de la Statistique. 2009. Stratégie nationale de développement de la statistique 2009-2013.
- Institut National de la Statistique. 2010. De la statistique au Cameroun.
- Johansen L. 1977. Lectures on Macroeconomic Planning, vol.1 General Aspects, North-Holland.
- Masse P. 1965. Le plan ou l'anti-hasard. Paris, Gallimard, 178 p.
- MINEPAT. 2003. Document de stratégie de réduction de la pauvreté.
- MINEPAT. 2009. Cameroun Vision 2035, Document de travail.
- MINEPAT. 2010. Guide méthodologique de planification régionale et locale.
- MINEPAT. 2011. Guide méthodologique de la planification stratégique au Cameroun.
- MINEPAT. 2012. 1982-2012 : Le trentenaire du renouveau, Acquis Economiques et Infrastructures pour un Cameroun Emergent.
- MINEPAT. 2013. Rapport d'évaluation du DSCE 2010-2012.
- MINEPLAN. 1980. Rapport d'exécution du IVème plan.
- MINSANTE. 2010. Plan stratégique national de lutte intégrée contre les vecteurs au Cameroun.
- Njeuma, MZ. 1989. Histoire du Cameroun (XIXe s.-début XXe s.), (traduit de l'anglais par J.A. Mbembe et E. Nguematcha), L'Harmattan, Paris, 1989, 312 p.
- Perroux F. 1962. Le IVe Plan français, Que Sais-je ?, PUF.
- Shapiro J. 2008. Vue d'ensemble de la planification, CIVICUS, p.60.
- Sobgui A. 1976. Planification économique et projections spatiales au Cameroun, Paris, Nouvelles éditions Debresses.
- Touna Mama. 2008. L'économie camerounaise : pour un nouveau départ, Afredit.
- Zagamé P. 1993. Planification stratégique. Quelques réflexions pour une transposition à la planification nationale. Revue économique, Numéro Hors Série, pp. 13-56.

A8.3 – Étude de cas sur l'Éthiopie – Tavaux cités

- Banque mondiale. 2013. Ethiopia Economic Update II: Laying the Foundation for Achieving Middle Income Status. 13 juin 13, Banque mondiale, Addis-Abeba.

- Banque mondiale. 2014. Improving Basic Services for the Bottom Forty Per cent - Results of the Poverty and Social Impact Assessment of Decentralized Basic Service Delivery in Ethiopia. Addis-Abeba.
- Bureau de la Commission nationale de la planification centrale. 1984. Two-Year Development Plan (1984/85-1986/87), Addis-Abeba.
- Bureau de la Commission nationale de la planification centrale. 1986. Three Year Development Plan (1986/87-1988/89), Addis-Abeba.
- Bureau de la Commission de planification. Avril 1973. Strategy outline for the Fourth Five Year Plan (1967-1971EC or 1974/5-1978/9).
- La Campagne nationale révolutionnaire du développement et le Conseil suprême de planification centrale. 1984. The History of the National Revolutionary Campaign and Central Planning Supreme Council, Addis-Abeba.
- La Campagne nationale révolutionnaire du développement et le Conseil suprême de planification centrale. 1994. The History of the National Revolutionary Campaign and Central Planning Supreme Council, Addis-Abeba.
- CEA. 2011. Development Planning in Africa: Key Issues, Challenges and Prospects. Un document de travail établi par Ali Abdel Gadir Ali.
- Degefe B, B Nega and G Tafesse. (2000/2001. Second Annual report on the Ethiopian Economy (EEA/EEPRI).
- Degefe B. 2004 The Interplay between Politics and Policy Making in Ethiopia, background paper, unpublished material, EEA/ EEPRI, Addis-Abeba.
- Gouvernement impérial éthiopien. 1962. First Five-Year Development Plan (1957-1961), Berhanena Selam Printing Press, Addis-Abeba.
- Gouvernement impérial éthiopien. 1962. Second Five-Year Development Plan (1963-1967), Berhanenna Selam Printing Press.
- Gouvernement impérial éthiopien. Third Five-Year Development Plan (1968-1973), Berhanena Selam H.I.S. Printing Press, Addis-Abeba.
- Gouvernement impérial éthiopien. 1973. Strategy outline for the Fourth Five Year Plan (1974/5-1978/9), avril 1973.
- Gouvernement militaire provisoire de l'Éthiopie socialiste. Septembre 1984. Ten Year Perspective Plan -1984/84-1993/94, Bole P. Press, Addis-Abeba.
- Gouvernement militaire provisoire de l'Éthiopie socialiste. 1978. The First Year Development Campaign Programmes. Berhanena Selam Printing Press, Addis-Abeba.
- Gouvernement militaire provisoire de l'Éthiopie socialiste. 1984: The Six Year Development Campaign Programmes. Berhanena Selam Printing Press, Addis-Abeba.
- Gouvernement militaire provisoire de l'Éthiopie socialiste. 1979. The Second Year Development Campaign Programmes. Berhanena Selam Printing Press, Addis-Abeba.
- Gouvernement militaire provisoire de l'Éthiopie socialiste. 1980. The Third Year Development Campaign Programmes, Berhanena Selam Printing Press, Addis-Abeba.
- Martins, P. 2013. Structural Change in the Ethiopian Economy: An Employment Perspective. Mimeo.
- MoFED. 2013. Development and Poverty in Ethiopia - 1995/96-2010/11.
- Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique. 2011. Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, Rapport d'évaluation nationale : République fédérale démocratique d'Éthiopie, Rapport d'évaluation nationale du MAEP n° 14, janvier 2011.

- Ofcansky TP and B LaVerle (eds). 1991. Ethiopia: A Country Study. Washington: GPO for the Library of Congress.
- République fédérale démocratique d'Éthiopie. 2002. Ethiopia: Sustainable Development and Poverty Reduction Program, Mega Printing Press, Addis-Abeba.
- République fédérale démocratique d'Éthiopie. 2010. Ethiopia: Growth and Transformation Plan, Mega Printing Press, Addis-Abeba.
- Tafesse G. 2009. MDG based Planning in Africa: Lessons, Experiences and Challenges. A Case Study of Ethiopia. CEA.
- Zwede B. 1984. Economic Origins of the Absolutist Of Ethiopia: 1916-1935. Journal of Ethiopian Studies, vol. 17.
- A8.4 – Étude de cas sur le Ghana – Tavaux cités**
- Amoako-Tuffour, J. 2008. Public Consultations, Bureaucrats and Development Partners in Ghana's Poverty Reduction Strategy, in Poverty Reduction Strategies in Action, Perspectives and Lessons from Ghana, J. Amoako-Tuffour and B. Armah (eds.), Lexington Books, États-Unis d'Amérique, p. 95-118.
- Armah, B. 2008. Monitoring Poverty Reduction Strategies, in Amoako-Tuffour and Armah, p. 163-180.
- Burns A. 1944. General Plan the development of the Gold Coast, Sessional Paper No. 4.
- Dupont L. 1996. Development Planning: The Test of Facts. University Press of America, Inc.
- Gouvernement du Ghana. 2010. Ghana Shared Growth and Development Agenda (GSGDA), 2010-2013: Volume 1. A Medium Term National Development Policy Framework, Commission nationale de planification du développement.
- Gouvernement du Ghana. 2005. Growth and Poverty Reduction Strategy II (2006 – 2009). Commission nationale de planification du développement.
- Gouvernement du Ghana. 2003. Ghana Poverty Reduction Strategy (2002-2005). Commission nationale de planification du développement.
- Gouvernement du Ghana. 1997. Ghana-Vision 2020: The First Medium-Term Development Plan (1997-2000). Commission nationale de planification du développement.
- Herbst J. 1993. The Politics of Reform in Ghana, 1982-1991. Berkeley, University of California Press.
- Huq MM. 1989. The Economy of Ghana: The First 25 Years Since Independence. London: Macmillan.
- Hymer S. 1969. The Political Economy of the Gold Coast and Ghana. Centre Discussion Paper No. 73, Economic Growth Centre, Yale University.
- Jebuni, C. (1995). Governance and Structural Adjustment in Ghana, Document de travail de la Banque mondiale n° 15260.
- Kapur, I. and others (1991). Ghana's Adjustment and Growth, 1983-1991, Fonds monétaire internationale, Washington, D. C.
- Killick T. 2010. Development Economics in Action: A Study of economic policies in Ghana. Routledge Studies in Development Economics.
- Kraus, J. (1991). The Political Economy of Stabilization and Structural Adjustment In Donald Rothchild (ed.) Ghana: The Political Economy of Recovery. Boulder: Lynne Rienner.
- Kudiabor CDK. 1961. Planning for Balanced Social Economic and Physical development: Ghana Volta Basin. Unpublished, BA Thesis at University of London.
- Loxley J. 1991. Ghana: The Long Road to Recovery 1983-90. Ottawa: The North-South Institute.

- McPhee A. 1926. *The Economic Revolution in British West Africa*. London: Oxford University Press.
- O'Connell S. et B Ndulu. 2006. *Policy Plus: African Economic Growth 1960-2000*. AERC Explaining African Economic Growth Project.
- Omaboe EN. 1963. Some Observations on the Statistical Requirements of Development Planning in Less Developed Countries. *The Economic Bulletin of Ghana* No. 2.
- Rimmer D. May 1958. Schumpeter and the Underdeveloped Countries. *The Economic Bulletin of Ghana*, vol 2. N° 5.
- Rimmer D. 1992. *Staying Poor: Ghana's Political Economy 1950-1990*. Oxford: Pergamon Press.
- Stewart F. 1995. *Adjustment and Poverty*. London: Routledge.
- Todaro PM and CS Smith. 2006. *Economic Development* (9th ed.). Pearson Education.
- A8.5 – Étude de cas sur le Nigéria – Tavaux cités**
- Adeniyi EO. 1979. National Development Plans. *Nigeria Trade Journal*. Vol. 26, n° 4 (Juillet/août).
- Adeyemi O. 2001. *Moving Nigeria Forward: The Development Planning Approach*. Ibadan: Ibadan University Press.
- Ajakaiye DO. 2001. The Roles of Planning in a Private Sector-led Economy. A Paper Presented at the in-house Symposium, organised by the National Planning Commission, Abuja, 3 octobre.
- Awoseyila AP. 1996. National Economic Development Planning: Review of Nigeria's Performance and Future Prospects. Research Department, Central Bank of Nigeria, Staff Occasional Paper n° 15.
- Ayo EJ. 1988. *Development Planning in Nigeria*. Ibadan: Ibadan University Press.
- CEDEAO, Community Development Programme (CDP). March 2012. *National Study: Nigeria, Final Draft*. Volume 1.
- Daisi K. 1999. Exports and International Competitiveness. A Paper presented at the FGN/World Bank / DPC National Conference on Economic Development Issues, conférence tenue à Abuja, le 7 octobre.
- Dean E. 1972. *Plan Implementation in Nigeria, 1962 – 1966*. Ibadan: Oxford University Press.
- FMI. Août 2007. *Nigeria: Poverty Reduction Strategy Paper – Progress Report*. IMF Country Report n° 07/270.
- Forum économique mondial. 2013. *L'indice mondial de compétitivité 2012 – 2013: Country Profile Highlights*.
- Gali CD. 1997. The Nigerian Experience in National Economic Planning. CBN Research Department Seminar Paper n° 2, 8 avril.
- Gali CD. 2002. Overview of the Planning and Budgeting Experience in Nigeria. In: Obadan MI, BO Oshionebo and EO Uga (eds.) *Effective Planning and Budgeting in a Democratic Setting*. Proceedings of the 8th Annual DPRS Directors Conference. Ibadan: NCEMA.
- Ihimodu II. 1995. Nigeria's Experience with Medium-Term Planning in: Obadan MI and GO Ogiogio (éds.) *Planning and Budgeting in Nigeria*. Ibadan: NCEMA.
- Ilori B. 1997. The Nigerian Perspective Plan in: CBN/World Bank Collaborative Study, Proceedings of the Workshop on Nigeria: Prospects for Development. Abuja: Central Bank of Nigeria.
- Jhingan ML. 1984-85. *The Economics of Development and Planning*. New Delhi: Vikas Publishing House PVT Ltd.
- Killick T. 1983. *Policy Economics*, ELBS Edition. London: The English Language Book Society.
- Nigeria. 2004. *National Economic Empowerment and Development Strategy I (NEEDS I)*. Abuja: Commission nationale de développement.

- Nigéria. 2008. National Economic Empowerment and Development StrategyII (NEEDS II). Abuja: Commission nationale de développement.
- Nigéria. First, Second, Third and Fourth National Development Plans, 1962 -68, 1970 – 74, 1975 - 80 et 1981 -85, respectivement.
- Nigéria. Guidelines for the Third National Development Plan, 1975 – 1980. Lagos: Federal Ministry of Economic Development and Reconstruction.
- Nigéria. National Rolling Plans, 1990 – 92 à 1999- 2001.
- Nigéria, National Planning Commission. 2009. Nigeria Vision 20: 2020: Economic Transformation Blueprint. Abuja: National Planning Commission.
- Nigéria, National Planning Commission. 2010. The First National Implementation Plan for NV 20: 2020 (2010 – 2013), volumes I and II.
- Nigéria. May 2013. The Mid-term Review of the Transformation Agenda, 2011 – 2013.
- Nigéria. 2011. The Transformation Agenda, 2011 – 2015, Summary of Federal Government's Key Priority Policies, Programmes and Projects.
- Nigéria, National Planning Commission. 2010. Annual Performance Monitoring Report, 2010. Abuja: Commission nationale de développement.
- Nigéria, National Planning Commission. 2011. Annual Performance Monitoring Report, 2011. Abuja: Commission nationale de développement.
- Nigéria, National Planning Commission. 2012. Performance Report on the Nigerian Economy. Abuja: Commission nationale de développement.
- Nigéria, Fiscal Responsibility Commission. 2007. Fiscal Responsibility Commission Act, 2007.
- Nigéria, National Planning Commission. 2007. Review of Implementation of NEEDS, 2004 – 2007. Abuja: Commission nationale de développement.
- Nigéria, Budget Office of the Federation. Fourth Quarter and Consolidated Budget Implementation Report, 2010, 2011 and 2012.
- Nigéria, Budget Office of the Federation. 2013. First and Second Quarter Budget Implementation Report, 2013.
- Nigéria. 1999. Constitution of the Federal Republic of Nigeria, 1999. Lagos: Federal Government Printer.
- Nigerian Economic Society. 1981. Planning and Public Policy in the Nigerian Economy. Proceedings of the 1981 Annual Conference.
- Nigerian Economic Society. 2011. Planning and the Transformation of the Nigerian Economy. Selected papers presented at the 2011 Annual Conference. Ibadan: Nigerian Economic Society.
- Obadan MI. 1988. Financing Nigeria's Fifth National Development Plan: Lessons of the Past and Desirable Options". IRORO, Journal of the Faculty of Arts and Social Sciences, Bendel State University, vol. 1, n° 1 & 2.
- Obadan MI. 1993. Wither Structural Adjustment Programme in Nigeria? NCEMA Monograph Series, n° 3.
- Obadan MI and BU Ekuerhare. May 1989. The Theoretical Bases of Structural Adjustment Programmes in Nigeria: AN Appraisal. International Social Science Journal, vol. 120.
- Obadan MI. 1995. Development Planning Process in Nigeria: Retrospect and Prospects. A Paper Presented at a Local Government Seminar in Abuja, septembre 25-27.
- Obadan MI. 2000. Privatisation of Public Enterprises in Nigeria. NCEMA Monograph Series, n° 1.
- Obadan MI. January 1998. Managing the Nigerian Economy into the Next Millennium: Strategies and Policies. Journal of Economic Management, vol. 6, n° 1.

- Obadan, M. I (2001), "The Role of National Planning in a Deregulated, Market-driven, Private Sector-led Economy". A Paper Presented at the in-house Symposium, Organised by the National Planning Commission, Abuja, 3 octobre.
- Obadan, M.I (2004), *Foreign Capital Flows and External Debt: Perspectives on Nigeria and the LDCs Group* (Lagos: Broadway Press Limited).
- Obadan, M. I and G. O Ogiogio (1993), "Thirty Years of National Planning in Nigeria: Some Lessons of Experience". In: Umo, J. O, ed. *Economic Transformation Through Planning in Nigeria* (Abuja: Commission nationale de développement).
- Obadan MI and GO Ogiogio (ed). 1995. *Planning and Budgeting in Nigeria: Institutional and Policy Reforms*. Ibadan: NCEMA.
- Obadan MI. November 2011. *Past Development Plans in Nigeria: Performance, Problems and Prospects*. *Nigerian Journal of Economics and Social Studies*, 53(3).
- Obadan MI and EO Uga .1996. *Public Policies for Economic Development in a Deregulated Economy*. NCEMA Policy Analysis Series, vol. 2, n° 2.
- Obadan MI. 2000. *Privatisation of Public Enterprises in Nigeria*, NCEMA Monograph Series, n° 1.
- Obadan MI. 2007. *Strategic Monitoring and Evaluation*. A Paper Presented at the Akwalbom State Government Training Course of Basic Technical Issues in Contemporary Development Planning, Organised by Economic Strategy Associates Ltd in Lagos, 10 – 13 avril.
- Obadan MI, BO Oshionebo and EO Uga (eds.).2002. *Effective Planning and Budgeting in a Democratic Setting*. Proceedings of the Eighth Annual DPRS Directors Conference. Ibadan: NCEMA.
- Obadan MI. 2001. *Issues in Making a National Development Plan*. A paper presented at the National Workshop on Integration of Local Government Development Plans into the National Plan, organised by the Senate Committee on National Planning and BIMOL Ventures, Abuja, 13-14 mars.
- Obadan MI. 2003. *National Development Planning in Nigeria: Some Pertinent Issues*. Lagos: Broadway Press Ltd.
- Obadan MI. 2004. *Financing Development: External versus Domestic Sources*. NCEMA Monograph Series, n° 2.
- Obadan MI. 2010. *Nigeria at Fifty and its Development Paradigms: The Benefits of Hindsight*. A published 50th Independence Anniversary Lecture delivered at the Auchi Polytechnic in September. Auchi: Auchi Polytechnic.
- Obadan MI .2013. *Nigeria Vision 20: 2020: Prospects and Challenges*., A Presentation at the NISER Research Seminar Series (NRSS) at the Nigerian Institute for Social and Economic Research on 13 août 2013 à Ibadan.
- Obadan MI. 2009. *Key Elements of the NV 20: 2020 Economic Transformation Blueprint and its Implementation: The Role of the DPRS*. A paper presented at the National Planning Commission's Forum for Directors of Planning, research and Statistics, forum tenu à Abuja le 25 novembre.
- Okojie CEE. 2002. *Development Planning in Nigeria since Independence in MA Iyohaand CO Itsede (éeds.) Nigerian Economy: Structure, Growth and Development*. Benin City: Mindex Publishing.
- Oladeji SI and JO Olusi. 1996. *Economic Reform and the Changing Profile of the Nigerian Planning System*. *Journal Of Economic Management*, vol. 3, n° 1 & 2.
- Olaniyan IF. 1997. *Concept, Framework, Issues and Lessons of National Economic Development Planning*. CBN Research Department Seminar Paper n° 1, 8 avril.

- Otobo EE. 2013. Managing Conflict and Development: Reflections on the Nigerian Situation. A paper presented at the International Conference on Democracy and the Emerging Economies, Organised by the National Institute for Legislative Studies (NILS), in Abuja, 17 – 19 juin 2013.
- PNUD. 2009. Human Development Report Nigeria, 2008 and 2009, Achieving Growth with Equity. Abuja: PNUD.
- Ravallion M. 2001. Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages. World Development, vol. 29, n° 11.
- Strukturalne F. n.d. Evaluation – General Issues”, www.funduszeStrukturalne.gov.pl/... (Consulté le 8 nov. 2013).
- Todaro MP. 1989. Economic Development in the Third World. London: Longman Group.
- Usman I. 2001. Some Reflections on Budget Implementation in Nigeria. Speaking Notes at an EPCC Budget Seminar in Abuja, 9 août.

A8.6 – Étude de cas sur les Seychelles – Tavaux cités

- Aperçu sur le budget et la stratégie du Gouvernement des Seychelles.
- Budget 2012/4 du Gouvernement des Seychelles. Bureau national de statistiques (Seychelles).
- Rapports de la Banque mondiale sur les Seychelles.
- Rapports de la BAD sur les Seychelles.
- Rapports de membres du personnel du FMI (Article IV Consultation) pour les Seychelles.
- Plans de gestion de l'environnement des Seychelles.
- Plans d'investissement du secteur privé des Seychelles.
- Plans nationaux de développement des Seychelles.
- Stratégie 2010-2020 de développement durable des Seychelles.

A8.7 – Étude de cas sur l'Afrique du Sud – Tavaux cités

- Commission nationale de planification. 2012. Our Future Make it Work: National Development Plan 2030. Département de la présidence, République sud-africaine.
- Commission on Growth and Development. 2008. The Growth Report. IBRD: Washington.
- Department of Trade and Industry. 2007. Implementation of Government's National Industrial Policy Framework: Industrial Policy Action Plan. Pretoria: DTI.
- Département du développement économique. 2011. New Growth Path: A Framework. Pretoria: EDD.
- Frankel et al. 2006. South Africa: Macroeconomic Challenges after a Decade of Success. CID Working Paper 166, Harvard.
- Hausmann R. 2008. Final Recommendations of an International Panel on ASGISA. CID Working Paper 161, Harvard.
- Kabemba C et T Schmitz. 2001. Understanding Policy Implementation. Centre for Policy Studies: Johannesburg.
- Luckett S. 2013. South Africa's GDP Fetishism, à l'adresse : www.polity.org.za.
- Mbeki T. 2004. Address of the President of South Africa, Thabo Mbeki, to the second joint sitting of the third democratic Parliament. Le Cap, 21.05.04.
- Ministre de la planification nationale à la présidence (Trevor Manuel) et Ministre à la présidence : Performance, Monitoring and Evaluation (Collins Chabane). 2013. Implementation of the National Development Plan. Post SONA Media Briefing: Le Cap.
- Ministre des finances. 1996. Growth, Employment and Redistribution: A Macroeconomic Strategy, Department of Finance: Pretoria.

- Mlambo-Ngcuka P. 2006. Background Document: A catalyst for Accelerated and Shared Growth-South Africa (ASGISA). Media Briefing: Le Cap.
- Ndaba O. 2014. The Paradox of Africa's Growth. The World Post.
- Présidence de la République sud-africaine. 2010. Revised Green Paper: Commission nationale de planification.
- Présidence de la République sud-africaine. 2011. National Evaluation Policy Framework.
- République sud-africaine. 1994. White Paper on Reconstruction and Development, Government Gazette No 16085. Pretoria: Government Printer.
- République sud-africaine. 2011. Electricity Regulation Act no 4 of 2006, Government Gazette No R 400. Pretoria: Government Printer.
- Rodrik D. 2008. Normalizing Industrial Policy. BIRD: Washington.
- Service consultatif de coordination des politiques, La présidence. 2003. Towards a Ten Year Review: Synthesis Report on Implementation of Government Programmes, appendice 1.
- Soni R. 2000. DCR II Synthesis Report. International Organisation Development: Sheffield.
- Soni R. 2000. DCR Synthesis Report. International Organisation Development: Sheffield.
- Statistics South Africa. 2008. South African Statistics Quality Assessment Framework (SASQAF).
- Statistics South Africa. 2013. Millenium Development Goals Country Report 2013. PNUD.
- Trésor national, République d'Afrique du Sud. 2007. Framework for Managing Programme Performance Information.
- Trésor national, République d'Afrique du Sud. 2010. Framework for Strategic Plans and Annual Performance Plans.

A8.7b - Étude de cas sur l'Afrique du Sud - Méthodes de collecte des données

Entretiens avec :

- M. Chris Giffard du Service consultatif technique du Trésor (10 février 2014).
- M. Cameron Dugmore, Conseiller au Ministère de la planification (7 février 2014).
- M. Goolam Aboobaker, ancien Directeur adjoint, Services consultatifs de coordination des politiques, présidence (28 février 2014).

A8.8 – Étude de cas sur la Tunisie – Tavaux cités

a) Ouvrages, Rapports et Documents :

- Sadok Bahroun : La planification tunisienne. Maison tunisienne d'édition 1967 (Document).
- Perspectives décennales années 60 et années 70 (Document).
- Budget économique 2004, 2005, 2006 : MDCl, décembre 2003.
- Note d'orientation IX Plan (1997-2001), Juin 1996 (Document).
- Note d'orientation X Plan (2002-2006), Aout 2002 (Document).
- Le 9ème Plan de développement économique et social (1997-2001) Vol.1, contenu global. MDCl, Juillet 2007.
- Bref aperçu sur le X Plan. MDCl (Transmis par e-mail).
- Le 11ème Plan de développement économique et social (1997-2001) Vol.1, contenu global. Et Vol.2 contenu sectoriel MDCl, (Transmis par e-mail).
- Rapport annuel sur le développement 2009 (Evaluation à mi-parcours et volume régional / MDCl, Septembre 2009.

- Plans régionaux de gouvernorats (IXème, Xème, XIème Plan), (Document en arabe) CGDR, ODS, ODNO, ODCO.
- Programme de Développement Rural Intégré, (1èrer et 2ème génération), CGDR(Document).
- Programme de Développement Urbain Intégré, CGDR (Document).
- Programme de Développement Intégré, CGDR (Document).
- Carte des Priorité Régionales, CGDR (Document).
- Enquête sur l'emploi /INS (Document).
- Enquête sur la consommation des ménages/INS (Document).
- Indicateurs d'infrastructures/INS (Document).
- VIème, VIIème, VIIIème Plans : volume global et sectoriel, MDCI.
- Ier, IIème, IIIème, IVème, Vème Plans : volume global.
- Ben Salah, H & Marcou, G : « Décentralisation et démocratie en Tunisie », Harmattan, Paris, 1998.
- Banque Africaine de Développement : « Tunisie, document de stratégie pays, 2007-2011 ».
- Banque Mondiale : « Cadre de partenariat stratégique pour la République tunisienne, Rapport No. 50223 – TUN », 2009.
- Banque Mondiale : « République de Tunisie, évaluation de l'aide au pays », Rapport N°29669, 2004.
- Banque Mondiale & Banque Islamique de Développement « Tunisie : Comprendre les raisons d'un développement socioéconomique réussi », Washington, 2005.
- Banque Mondiale : « République de Tunisie : appui analytique au développement des budgets par objectifs, analyse du cadre conceptuel des budgets par objectifs », 2005.
- Gargouri, M : « Etudes régionales et identification de projets ruraux », Document extrait du séminaire sur la planification en Tunisie organisé par le CRSEFPI, Tunis, 1990.
- Ministère du Développement et de la Coopération Internationale : « Cinquantenaire de l'indépendance, Tunisie en chiffres (1956-2006), 2006.
- Ministère du Développement et de la Coopération Internationale : « Budgets économiques annuels ».
- Ministère du Développement et de la Coopération Internationale : « Note d'orientation du onzième plan de développement et de la décennie 2007-2011 », 2006.
- Ministère du Développement et de la Coopération Internationale : « Plans de développement économique et social (1962-2011) ».
- OCDE : « La budgétisation au service des résultats, perspectives de la gestion des dépenses publiques », 1995.
- Triki, A : « L'expérience tunisienne de planification », Ministère du développement économique, Tunis, 2001.
- b) Textes juridiques :
- Circulaire n° 14/2005 du 10 mars 2005 de Monsieur le Premier Ministre, portant sur l'organisation de la préparation du onzième plan de développement (2007-2011).
- Décret n° 2003-2424 du 24 novembre 2003, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de réforme de la gestion du budget de l'Etat et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement.
- Décret n°2005-382 du 1er mars 2005, portant organisation des travaux d'élaboration du onzième plan de développement (2007-2011).
- Loi n°1992-57 du 4 juillet 1993 portant suivi de l'exécution du plan de développement.

Loi organique n°1989-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux.

A8.9 – Étude de cas sur l'Ouganda – Taux cités

- Autorité nationale de la planification. 2010. National Development Plan, Final Draft, Kampala.
- Autorité nationale de la planification. 2010. Vision 2040, final draft. Kampala.
- Autorité nationale de la planification. 2013. NDP Midterm Review-Synthesis Report. Kampala.
- Banque mondiale. 2007. Uganda Fiscal Policy for Growth, Public Expenditure Review 2007, Part II: Main Report. Washington, D.C.: La Banque mondiale.
- Bigsten A et S Kayizzi-Mugerwa. 1999. Is Uganda an Emerging Economy? A report for the OECD project, Department of Economics, Université de Göteborg.
- Bigsten A et SKayizzi-Mugerwa. 1999. Crisis, Adjustment and Growth in Uganda. A Study of Adaptation in an African Economy. Macmillan: Londres.
- Cabinet du Premier Ministre. 2008. Independent Evaluation of Uganda's Poverty Eradication Plan (PEAP) 1997-2007, volume 1.
- Cabinet du Premier Ministre. 2008. Independent Evaluation of Uganda's Poverty Eradication Plan (PEAP) 1997-2007, volume 2.
- Cabinet du Premier Ministre. 2008. Independent Evaluation of Uganda's Poverty Eradication Plan (PEAP) 1997-2007, volume 3.
- Cabinet du Premier Ministre. 2010. National Policy on Public Sector Monitoring and Evaluation, Discussion Paper.
- Chenery HB. 1980. Interactions between Industrialization and Exports. American Economic Review 70 (2): 281-287.
- Ewusi K. 1973. Changes in Distribution of Earnings of Africans in Recorded Employment in Uganda, Economic Bulletin of Ghana, 3 (1).
- Hauge A. 2001. Strengthening Capacity for Monitoring and Evaluation in Uganda: A Results-Based Management Perspective. ECD Working Paper Series No.8. OED. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Katumba AB. 1988. The State of the Industrial Sector - 1984, Occasional Paper, n° 6, Makerere Institute of Social Research.
- Ministère de la planification. 1962. First Five-Year Development Plan. Kampala.
- Ministère de la planification et du développement économique. 1972. Third Year Development Plan. Kampala.
- Ministère des finances, de la planification et du développement économique. 1997. Poverty Eradication Action Plan, final draft, Kampala.
- Ministère des finances, de la planification et du développement économique. 2000. Revised Volume 1 of the Poverty Eradication Action Plan, final draft, Kampala.
- Ministère des finances, de la planification et du développement économique. 2008. Reforming the Poverty Action Fund (PAF): A Critical Evaluation of the Effectiveness of the PAF in Delivering Pro-poor Budgeting in Uganda. Kampala.
- Ministère des finances, de la planification et du développement économique. 2011. Poverty Status Report: Poverty Reduction and the National Development Process. Kampala.
- Ouganda. 1965. Background to the Budget 1965-66. Ministère des finances : Kampala.
- Ouganda. 1966. Statistical Abstract 1965. Division de la statistique, Ministère de la planification et du développement économique : Kampala.

- Ouganda. 1967. Statistical Abstract 1966. Division de la statistique, Ministère de la planification et du développement économique : Kampala.
- Ouganda. 1998. Statistical Abstract 1998. Ministère de la planification et du développement économique : Kampala.
- Syrquin M. 1988. Patterns of Structural Change, in H Chenery and TN Srinivasan (eds.) Handbook of Development Economics, vol. 1. New York: Elsevier.

Méthodes de collecte des données

L'analyse documentaire a aussi été complétée par des entretiens avec des responsables de l'élaboration des politiques ayant pris part à la rédaction et à la mise en œuvre ou à la coordination des plans de développement. Il s'agit des responsables suivants :

Nom	Institution
M. Moses Dhizaala	Autorité nationale de la planification
M. Patrick Birungi	Autorité nationale de la planification
M. Kasingye Kyomugambi	Autorité nationale de la planification
M. Lugolobi Amos	Autorité nationale de la planification (ancien membre du Personnel)
M. Tom Makumbi	School of Business and Management, Université de Makerere
M. Kasumba George	Ministère de la planification et du développement économique (ancien membre du personnel)
M. Albert Musisi	Ministère des finances, de la planification et du développement économique
M. Drake Rukundo	Consultant pour l'examen à mi-parcours du plan national de développement

M. Tumusiime Fred Consultant pour l'examen à mi-parcours du plan national de développement

A8.10 – Étude de cas sur les pays asiatiques – Taux cités

- Adelman, I. 2007. From Aid Dependence to Aid Independence: South Korea. Document établi pour la Deuxième Commission de la soixante-deuxième session de l'Assemblée générale des Nations Unies.
- Amsden, A. H. Juillet 1979. Taiwan's Economic History: A Case of Etatism and a Challenge to Dependency Theory. Modern China, 5:3, Symposium on Taiwan: Society and Economy (juil., 1979), 341-379.
- BAD, DDI et OIT. 2009. Country Diagnostic Studies – Nepal, Critical Development Constraints. Banque asiatique de développement (BAD), Département pour le développement international (DDI) et Organisation internationale du Travail (OIT).
- Baek, S-W. Mai 2007. Does China Follow « the East Asian Development Model »? Journal of Contemporary Asia. 35:4, 485-498.
- Bagchi, A. Novembre 2007. Role of Planning and the Planning Commission in the New Indian Economy: Case for a Review. Economic and Political Weekly, 42:44, 92-100.
- Bajpai, N et J. D. Sachs. 2011. India's Decade of Development – Looking Back at the Last 10 Years and Looking Forward to the Next 20. Working Paper Series. Columbia Global Centers, South Asia.
- Banque mondiale. GDP per capita statistics for Nepal and Cambodia. À l'adresse : data.worldbank.org.
- Boltho, A. et M. Weber. 2009. Did China Follow the East Asian Development Model? The European Journal of Comparative Economics. 6:2, 267-286.

- Byrd, W. A. 1990. Planning in India: Lessons from Four Decades of Development Experience. *Journal of Comparative Economics*, 14, 713-735.
- Conseil pour la planification et le développement économiques, Taiwan. Janvier 2013. Four-Year National Development Plan (2013-2016) and Plan for National Development in 2013 – Briefing. CEPD.
- Conseil pour la planification et le développement économiques, Taiwan. Janvier 2009. Third-Term Plan for National Development in the New Century (Four-Year Plan for 2009-2012) – and Plan for National Development in 2009: Briefing. CEPD.
- Conseil pour la planification et le développement économiques, Taiwan. 2013. Works Past 20 Years. Téléchargé à l'adresse : <http://www.cepd.gov.tw/encontent/m1.aspx?sNo=0001438> on Dec. 1, 2013.
- Chatterjee, S. Poverty Reduction Strategies – Lessons from the Asian and Pacific Region on Inclusive Development. *Asian Development Review*, 22:1, 12-44.
- Commission nationale de planification, Gouvernement du Népal. Décembre 2007. Three Year Interim Plan (2007/08 – 2009/10), traduction non officielle. CNP, Népal.
- Counseil pour le développement social, Cambodge. 2003. National Poverty Reduction Strategy.
- Counseil pour le développement social, Cambodge. 2005. National Poverty Reduction Strategy.
- Cumings, B. 1984. The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences. *International Organization*, 38:1, 1-40.
- Eckaus R. S. 1967. Planning in India, dans « National Economic Planning: A Conference of the Universities ». National Bureau Committee for Economic Research. Columbia University Press: New York.
- Fan, C. 2006. China's Eleventh Five-year Plan (2006-2010): From "Getting Rich First" to "Common Prosperity". *Eurasian Geography and Economics*, 47:6, 708-723.
- Gumede, W. 2009. Comparative Development Planning. Development Planning Division. Working Paper Series No.8. Banque de développement de l'Afrique australe: Midrand.
- Husin, H. R. Mai 2006. Malaysia's Economic Development with Emphasis on Public-Private Collaboration. Service de planification économique, Malaisie.
- JICA Research Institute. Septembre 2003. Country Study for Japan's Official Development Assistance to the Kingdom of Nepal - Beyond Poverty and Conflict. JICA.
- Kim, I. Avril 2010. Korea's Capitalistic Planning Model: Policy Lessons for Mongolia. *The Journal of the Korean Economy*, 11:1, 177-194.
- Klein, L. R. 2004. China and India: Two Asian Economic Giants, Two Different Systems. *Applied Econometrics and International Development*, 4:1, 7-19.
- KPMG. Mars 2011. China's 12th Five-Year Plan.
- Kuznets, P. W. Avril 1988. An East Asian Model of Economic Development: Japan, Taiwan, and South Korea. *Economic Development and Cultural Change*, 36:3, Supplement: Why Does Overcrowded, Resource-Poor East Asia Succeed: Lessons for LDCs?, p. S11-S43.
- Kwon, H. et Y. Ilcheong. Juillet 2009. Economic Development and Poverty Reduction in Korea: Governing Multifunctional Institutions. *Development and Change*, 40:4, 769-792.
- Lee, H.-A. 2004. Development in Malaysia: Economics and Politics of an Idea. *Akademia*, 64, 65-81.
- Li, L. Book Reviews (The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform, Lin, Cai and Li, 1996). *Cato Journal*, 18:1, 147-150.
- Li, P. Mars 2011. China's New Stage of Development. *China: An International Journal*. 9:1, 133-143.

- Lim, D. 1982-83. Malaysian Development Planning. *Pacific Affairs*. 55:4, 613-639.
- Manish, G. P. Automne 2011. Central Economic Planning and India's Economic Performance, 1951-1965. *The Independent Review*, 16:2, 199-219.
- Mai, T. T. V. 2008. Comprehensive Planning: Does it Work? Experiences from Vietnam. *Journal of Administration and Governance*, 3:2, 17-24.
- Ministère de la planification, Cambodge. 2005. National Strategic Development Plan 2006-2010.
- Ministère de la planification, Cambodge. 2010. National Strategic Development Plan Update 2009-2013 (traduction du khmer).
- Ministère de la planification, Cambodge. 2012. Mid-term Review 2011 on National Strategic Development Plan 2009-2013.
- Mohan, R. et V Aggarwal. 1990. Command and Controls: Planning for Indian Industrial Development, 1951-1990. *Journal of Comparative Economics*, 14, 681-712.
- Ngo, N. C. Septembre 20007. Vietnam's Sustainable Development Policy: Findings and Recommendations. *Social Sciences Information Review*, 1:3, 19-26. Xx
- Nguyen, C. M. Avril 2011. Overview of Vietnam Socio-Economic Development Strategy. Paper presented at the 2011 KAPA International Conference (29-30 avril 2011), Busan, Corée.
- Ohno, K. 2006. The Economic Development of Japan – The Path Traveled by Japan as a Developing Country. GRIPS Development Forum, Tokyo, Japan.
- Page, J. 1994. The East Asian Miracle: Four Lessons for Development Policy. *Macroeconomics Annual*, 9, 219-282.
- Park, Y. C. Mai 1990. Development Lessons from Asia: The Role of Government in South Korea and Taiwan. *The American Economic Review*, 80:2, 118-121.
- Perkins, D. 1994. There are at Least Three Models of East Asian Development. *World Development*, 22:4, 655-661.
- Pillay, P. 2010. Linking Higher Education and Economic Development: Implications for Africa from three successful systems (Chapitre 4, Corée du Sud, p. 71-96). Centre for Higher Education Transformation.
- PNUD. 2003. Cambodia Millennium Development CMDGs, dans « Rapport sur le développement humain 2003 ».
- République socialiste du VietNam. Juillet, 2006. The Five Year Socio-economic Development Plan, 2006-2010.
- Saikia, H. 2010. Indicative Planning and Plan Economic Development of India: A Co-integration Analysis. *Romanian Economic and Business Review*. 5:4, 7-22.
- Service de planification économique (Cabinet du Premier Ministre). 2010. Tenth Malaysia Plan: 2011-2015.
- Srivastava, N. L. Décembre 2008. Major Turns in Planned Development of Nepal. *The Journal of Nepalese Business Studies*, 5:1, 1-15.
- Stiglitz, J. E. Août 1996. Some Lessons from the East Asian Miracle. *Le Groupe de recherche de la Banque mondiale*, 11:2, 151-177.
- Williamson, J. G. 2013. Book Review Essay of "An Economic History of Indonesia 1800-2010 (J. L. van Zanden and D. Marks). The Australian National University and Wiley Publishing Asia Pty Ltd.
- Zafar, A. Février 2010. Learning from the Chinese Miracle – Development Lessons for Sub-Saharan Africa. Document de politique générale de la Banque mondiale 5216.



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

Imprimé à Addis-Abeba, en Ethiopie par l'Unité CEA Presse et éditions
certifié ISO 14001:2004